ESTUDO DA COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA BRASILEIRA:
o complexo agroindustrial

John Wilkinson

John Wilkinson

Estudo da competitividade da indústria brasileira:

o complexo agroindustrial

centro edelstein de pesquisas sociais
www.centroedelstein.org.br

Rio de Janeiro
2008

SUMÁRIO

PARTE I – A COMPETITIVIDADE NO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL 5

Resumo Executivo 7
1. Tendências Internacionais 19
   Tendência geral 19
   Empresas/países líderes 21
   Determinantes da competitividade — fatores internos, estruturais e sistêmicos que conduzem à liderança 22
2. Competitividade da Agroindústria Brasileira 25
   Caracterização geral 25
   Desempenho das distintas cadeias 26
   Capacitação e fatores de competitividade 34
3. Proposição de Políticas 39
   Diretrizes gerais 39
   Políticas de reestruturação setorial 40
   Políticas de modernização produtiva 44
   Políticas relacionadas aos fatores sistêmicos 44
4. Indicadores de Competitividade 46

PARTE II – A COMPETITIVIDADE NA INDÚSTRIA DE LATICÍNIOS 52

Resumo Executivo 53
1. Padrões de Concorrência e Regulação na Indústria Mundial 60
   Evolução da produção e comércio mundiais 60
   Evolução da estrutura produtiva leiteira nos Estados Unidos 62
   Evolução da estrutura leiteira na CEE 67
2. Competitividade da Agroindústria Leiteira Brasileira 74
   A modernização do complexo leiteiro sob o regime de tabelamento 74
   Final dos anos 60 até 80 75
   O impacto da crise de 80 até o fim do tabelamento 77
   Do tabelamento à liberalização e liberação de preços 79
   Principais mercados e padrões de concorrência nos anos 90 82
   Competitividade e a posição relativa dos distintos atores 86
   Relações de trabalho, capacitação e novas técnicas organizacionais 87
   Competitividade e o Mercosul 89
3. Propostas de Política 91
   Propostas do setor 91
   Propostas de reestruturação setorial 93
   Políticas de modernização produtiva 95
   Políticas relacionadas aos fatores sistêmicos 95
4. Indicadores de Competetividade 97

BIBLIOGRAFIA 100

ÍNDICE DE TABELAS 102

PARTE I

A COMPETITIVIDADE NO COMPLEXO AGROINDUSTRIAL

Apresentação

Neste trabalho apresenta-se uma análise da competitividade do complexo agroindustrial brasileiro no contexto dos novos padrões de concorrência a nível internacional, com a finalidade de propor um conjunto de políticas para o incremento da competitividade do setor e identificar os indicadores mais relevantes para o acompanhamento de sua evolução.

A análise baseia-se no conjunto das notas técnicas setoriais do complexo agroindustrial elaboradas no âmbito do Estudo da Competitividade da Indústria Brasileira.

Os títulos e autores destas notas técnicas setoriais são apresentados a seguir:

Competitividade da Indústria de Café — Celso Luis Rodrigues Vegro, IEA/SAASP;

Competitividade da Indústria de Sucos de Frutas –Javier Alejandro Lifschitz, IEI/UFRJ;

Competitividade na Indústria de óleos Vegetais -Ana Célia Castro, CPDA/UFRRJ;

Competitividade da Indústria de Laticínios — John Wilkinson, CPDA/UFRRJ;

Competitividade na Indústria de Abate e Preparação de Carnes John Wilkinson, CPDA/UFRRJ;

Competitividade em Biotecnologia — Sérgio Luiz M. Salles Filho, DPCT/UNICAMP.

Uma variedade de fontes oficiais, nacionais e internacionais, permitiu identificar com razoável segurança a estrutura de produção e os fluxos de comércio mundial. Os dados de eficiência produtiva porém mostraram grandes discrepâncias, refletindo tanto distintas metodologias como interesses específicos. Da mesma forma, as projeções de tendências colhidas junto a associações de classe e empresas de consultoria incorporam um conjunto de hipóteses sobre o comportamento da economia global, o qual precisa ser avaliado com cautela.

A nível nacional, o acesso aos dados e sua confiabilidade variam muito de setor a setor, dependendo de padrões de concorrência e conflito, grau de organização e modernização e nível de intervenção pública. Os altos índices de atividade clandestina e de sonegação dificultam uma transparência maior a nível de empresa e o pouco envolvimento do Governo prejudica a coleta e atualização de dados agregados. A desatualização dos dados do IBGE agrava este quadro. As informações colhidas junto às associações de classe foram decisivas na confecção dos relatórios setoriais.

Este relatório está dividido em quatro seções. Em primeiro lugar são analisadas as principais tendências internacionais do complexo agroindustrial, abordando os países e as empresas líderes. Os determinantes de competitividade são destacados — fatores internos, estruturais e sistêmicos —, bem como as principais políticas que afetam o setor e a dinâmica das relações comerciais.

A competitividade da agroindústria brasileira é em seguida analisada à luz destas tendências, levando em conta os indicadores de desempenho e capacitação e discriminando os fatores internos

às empresas, os condicionantes estruturais do complexo e a influência de fatores sistêmicos (macroeconômicos, político-institucionais, regulatórios, infra-estruturais e internacionais).

Na terceira seção apresenta-se um conjunto de proposições de políticas para o setor que abrange os distintos níveis de avaliação de competitividade — a unidade produtiva, as inter-relações no setor, a influência de fatores sistêmicos. Um esforço é feito para especificar as ações necessárias, bem como os instrumentos e o público a ser atingido.

Finalmente é apresentada uma síntese dos indicadores de competitividade constantes dos estudos setoriais, avaliando suas implicações para a capacidade de identificar e acompanhar a evolução da competitividade do setor.

Resumo Executivo

1. Tendências internacionais

Tendências gerais

A súbita alta de preços no comércio agroalimentar internacional no início dos anos 70 (que na década seguinte provocaria excedentes crônicos) estimulou a concorrência aos EUA por parte de países em desenvolvimento, levando estes países também a priorizar políticas de auto-suficiência. Ao mesmo tempo, os sistemas de produção e consumo alimentar nos países desenvolvidos começaram a sofrer profundas mudanças. O consumo de produtos tradicionais mostrou sinais de saturação e o mercado alimentar foi reaquecido a partir de produtos com maior valor agregado e menor volume de matéria-prima. O novo perfil de consumo alimentar valoriza: i) a incorporação de serviços no consumo do produto final (dentro e fora do lar); ii) a segmentação e *descommoditização* do mercado; e, iii) vitaminas ao invés de calorias e proteínas, além de produtos frescos contra os industrializados.

Neste contexto, a grande distribuição, com base na informática, lidera esta reestruturação, induzindo sistemas de automação flexível e novas técnicas organizacionais nos distintos elos da cadeia produtiva. Os recursos da biotecnologia, por outro lado, são incorporados a montante na busca de novos produtos e melhor qualidade. A agroindústria também responde à saturação dos mercados tradicionais de *commodities*, pressionando por apoio às exportações ou por programas de usos alternativos (sobretudo energéticos), o que implica mais subsídios, agravando a crise fiscal nos países que adotaram políticas de intervenção e sustentação de preços.

Esta transição no sistema de produção e consumo alimentar é refletida também no descompasso entre os padrões de concorrência nos mercados domésticos dos países industrializados e a dinâmica do comércio mundial. Enquanto a commodity domina o comércio, são os serviços alimentares e a segmentação do mercado que definem as estratégias das empresas líderes nos mercados domésticos. A internacionalização desta concorrência passa por investimentos diretos, franquias e transferências de tecnologia.

Entretanto, três tendências podem estar modificando este quadro. Em primeiro lugar, a crescente liberalização do comércio mundial está permitindo uma importante diversificação da pauta de exportações. Segundo, a mudança da trajetória da demanda alimentar de calorias e proteínas para vitaminas está estimulando uma nova pauta de comércio mundial em torno de frutas e hortícolas. E terceiro, o comércio mundial está se deslocando para o eixo asiático em plena ocidentalização, dando potencialmente mais fôlego às commodities, porém com critérios de qualidade mais rigorosos.

Empresas/países líderes

A evolução do sistema agroalimentar tem sido influenciada por: i) forte peso de fatores culturais (pouca participação do Japão, perfil diferenciado dos EUA e da CEE); ii) longo ciclo do produto e de lideranças empresariais (Kellogs Corn Flakes, Heinz Beans etc.); iii) cristalização de distintos métiers entre e ao longo das cadeias (diversificação, mas distinção entre empresas na área de commodities e na de industrializados). Assim, os processos de globalização têm sido marcadamente heterogêneos e limitados, com a persistência de fortes vantagens culturais e locacionais.

Com base nestas considerações, pode-se identificar os seguintes cenários em relação a países e blocos:

a) para as commodities baseadas em oleaginosas e cereais, onde o preço agrícola é decisivo, os países do Cone-Sul e os países agroindustriais da Ásia serão cada vez mais competitivos e as empresas destes ramos nestas regiões terão oportunidades de se internacionalizarem;

b) a homogeneidade e tamanho do mercado americano dão distintas vantagens às empresas deste país no setor de fast-food; pelas mesmas razões, os EUA manter-se-ão como forte competidor dos produtos industrializados mais homogêneos;

c) as tradições artesanais da Europa, sobretudo da Europa mediterrânea transformam-se em vantagens competitivas no contexto da transição para a segmentação por qualidade (Pizza Hut dos EUA, porém massas de empresas italianas);

d) os novos mercados de frutas e hortaliças também privilegiam vantagens locacionais e a dotação de fatores naturais, muitas vezes favorecendo novos países com reduzidos mercados internos (Chile, Guatemala, Marrocos), mas neste caso os setores decisivos aqui tendem a se situar a jusante na logística da distribuição;

e) muito embora o supermercado fosse inventado nos EUA e a estrutura do mercado americano ofereça claras vantagens, medidas institucionais limitaram a concentração deste setor e agora são os líderes europeus de distribuição que se destacam nos processos de concentração e internacionalização.

Determinantes de competitividade

A nível industrial, os determinantes da competitividade estão mais ligados a aspectos que dizem respeito ao mercado do que à tecnologia. As inovações radicais de produto são excepcionais e de alto risco e as inovações de processo geralmente são exógenas e de difusão rápida. Observa-se assim maior ritmo de introdução de inovações mercadológicas do que tecnológicas, associando-se competitividade à aquisição controle de "marcas" e a ampliação de mercados através de aquisições, formação de *joint-ventures* e franquias. Também o domínio da logística é fundamental para lidar com a segmentação dos novos mercados.

A grande distribuição transforma-se no elo estratégico do conjunto do sistema agroalimentar e a competitividade assume contornos eminentemente estruturais, na medida em que depende da capacidade de resposta da indústria à evolução da demanda agora veiculada pela distribuição, exigindo também novas formas de integração a montante na agricultura, para assegurar os fluxos e a qualidade da matéria-prima.

O ambiente concorrencial nos mercados domésticos dos países industrializados (sobretudo a CEE), bem como a competitividade internacional, tem sido sustentado por uma bateria de políticas setoriais que combinam protecionismo e subsídios. Estas políticas conseguiram compatibilizar a defesa da renda agrícola e altos preços agrícolas com estímulo à produtividade e um ambiente favorável à modernização e concorrência doméstica na indústria alimentar.

À medida que a auto-suficiência virou superprodução num contexto de crise fiscal, os mecanismos foram se modificando com uma combinação de declínio nos tetos de apoio e subsídios à exportação que progressivamente deturparam a dinâmica do comércio mundial de *commodities*

alimentares. As pressões por mudanças foram ampliadas no âmbito do GATT com a formação do Grupo Cairns.

Pode-se prever uma lenta mas progressiva aproximação dos preços domésticos da CEE aos preços internacionais durante a próxima década. Por outro lado, a combinação de aumentos de produtividade e estagnação no volume de consumo na CEE aponta para a manutenção dos subsídios à exportação. A medida que o comércio se ajusta às exigências do GATT, aumenta também o peso das barreiras não-tarifárias (normas, qualidade, sanidade, ecologia), processo que será agravado pelo deslocamento do eixo do comércio para o Pacífico.

2. Competitividade da agroindústria brasileira

Caracterização geral

A modernização da agroindústria brasileira foi condicionada pela busca de: i) maiores níveis de auto-suficiência em recursos estratégicos e poupança de divisas; ii) novas receitas provenientes de exportação; iii) controle da inflação. Da primeira prioridade surgiu o novo complexo sucro-alcooleiro, a rápida expansão do complexo trigo e o estímulo a rubricas de produtos de clima temperado (maçã, olericultura). Da segunda, um novo enclave de exportação na forma de suco de laranja e as cadeias de soja e carnes brancas. Estas últimas exemplificam a integração do Brasil na internacionalização do padrão alimentar do pós-guerra, na medida em que elas simultaneamente transformam o mercado interno e se tornam líderes na pauta de exportações. Os resultados ambíguos da terceira prioridade, o controle da inflação, são expressos na pouca modernização da pecuária leiteira e bovina e na baixa qualidade do trigo e do segmento de massas.

O Brasil foi um dos palcos privilegiados da internacionalização do sistema agroalimentar nos anos 70, adotando o modelo de consumo e transformando-se num dos líderes do comércio mundial. As políticas macroeconômicas nos anos 80, porém, dificultaram a competitividade internacional e a crise doméstica retardou a modernização das pautas de consumo e das estruturas produtivas. Agora, com a política de liberalização, o mercado doméstico tornou-se vulnerável às importações e aos investimentos estrangeiros. Por outro lado, novas rubricas de exportação rios mercados dinâmicos de frutas e Hortaliças não foram consolidadas.

Desempenho das distintas cadeias

• Café

O desempenho negativo do Brasil nos últimos anos decorre das políticas e estratégias que orientaram o setor e não de fatores estruturais. Em custos, o Brasil só perde para a Indonésia, devido à sua mão-de-obra mais barata, mas cuja qualidade do café é notoriamente baixa. Os novos padrões de consumo valorizam a qualidade do grão mais do que o processo industrial e os grãos do cerrado e sul mineiro e o mogiano paulista estão entre os melhores do mundo.

O Brasil, além de deter ainda cerca de 25% do mercado internacional de café em grão, é o maior exportador de café solúvel, produto que vem perdendo dinamismo face à queda do preço do grão e a priorização de café tipo *gourmet.* Uma saída neste caso é o extrato de café líquido, favorito no mercado japonês e utilizado também para café *capuccino* — sobretudo nos EUA.

Os novos padrões de demanda deslocam o valor agregado cada vez mais para o eixo dos serviços, os *coffee shops*, ou auto-serviços na forma de máquinas para fazer café expresso (presentes já em um de cada 10 lares nos EUA), localizados no ponto do consumo. A competitividade, portanto, passa por estratégias voltadas para uma maior presença no valor agregado a nível do consumo. Um componente aqui seria o desenvolvimento do mercado doméstico, onde o fenômeno do *coffee shop* já aparece tanto na forma de franquias como de verticalização para o varejo por parte do setor produtivo.

• Suco de laranja

O Brasil é também o maior produtor de suco de laranja e monopoliza o comércio mundial (70%) com os preços de produção agrícola cerca de um terço abaixo dos EUA, segundo maior produtor. As exportações brasileiras aumentaram de 400 mil toneladas em 1980 para cerca de 1 milhão de toneladas no final da década. Com o apoio do Estado o setor superou a crise dos anos 70, decorrente da brusca queda da demanda, e passou por uma profunda reestruturação que: i) estabeleceu novas relações entre a indústria e os fornecedores; ii) levou a uma concentração do setor industrial em torno de três ou quatro grupos; e, iii) permitiu uma agressiva atuação no comércio mundial com a inovação do transporte a granel e a instalação de terminais nos principais portos da Europa, dos EUA e do Japão.

A manutenção e incremento da competitividade nos anos 90 passa pelo aumento na produtividade agrícola, que ainda é baixa, maior agressividade comercial, esforço para desenvolver o mercado doméstico e maior presença a nível da distribuição e do varejo, onde quase dois terços do valor agregado está concentrado. O suco de laranja apresenta-se talvez como a mais dinâmica das *commodities*, mas ainda assim terá que se ajustar à segmentação do mercado, tanto para outras bebidas quanto para outras frutas.

• Soja

O complexo soja tornou-se o símbolo da modernização agroindustrial brasileira e já em 1980 tinha conquistado 43% do mercado mundial de farelo e 35% das exportações de óleo. Ao mesmo tempo, a soja tornou-se dominante no mercado doméstico de óleos comestíveis (que absorve 70% da sua produção) e estimulou a avicultura intensiva no Brasil, responsável por 30% do mercado de farelo.

O quadro no final da década, entretanto, mostrou uma significativa perda de competitividade, sobretudo para a Argentina. No entanto, existem bases para um otimismo cauteloso em relação ao desempenho exportador do complexo brasileiro de soja nos anos 90. Por um lado, não parece provável que a Argentina sustente os mesmos níveis de crescimento na próxima década. Por outro, o mau desempenho do Brasil na década passada decorreu da combinação do deslocamento da fronteira de oleaginosos do sul para os cerrados, que já está consolidado, e de um quadro macroeconômico nitidamente desestimulador, que também está sendo equacionado.

Se os determinantes internos permitem otimismo, prognósticos da evolução dos mercados internacionais de soja estão carregados de especulação. No entanto, existe consenso que o reino da soja no duplo mercado de óleos e rações está com os dias contados. No caso de óleos, o quadro já está mais nítido e francamente desfavorável à soja, principalmente pelo deslocamento da demanda para óleos com baixos níveis de gorduras saturadas. No farelo, as previsões são de um crescimento em torno de 3% ao ano até 2000, mas estas dependem de hipóteses bastante otimistas da evolução

da economia mundial e talvez subestimem o ritmo de substituição do farelo de soja por um leque crescente de alternativas.

• Carnes

A transformação do setor de carnes no Brasil pode ser captada com base na evolução do consumo em quilos *per capita* nos últimos 20 anos. Enquanto o consumo de suínos ficou estagnado em torno de 7 kg *per capita* entre 1970 e 1990, o de aves explodiu, aumentando de 2,3kg para 13,7kg no mesmo período. No caso de bovinos, os cálculos do IBGE indicam um declínio de 18,7kg para 14,2kg neste período, mas os dados da indústria de couro apontam para um consumo de cerca de 25 kg, o que é mais consistente com outros indicadores de modernização do setor.

Começando de zero em 1976, as exportações de aves já tinham chegado a 300 mil toneladas em 1982. Durante a década de 80 ficaram estagnadas e no período do Plano Cruzado baixaram para pouco mais de 200 mil toneladas. Nos últimos quatro anos, porém, as exportações foram retomadas com mais vigor, ultrapassando a marca de 320 mil toneladas em 1991. Mais importante, sua composição mudou, com um aumento significativo da participação de cortes especiais de maior valor (de 10% em 1984 para 30% em 1991). Três empresas são responsáveis por mais de 70% das exportações de aves e o peso dos produtos industrializados aumentou de zero para 25% do faturamento das empresas líderes.

Na carne bovina, o Brasil estava exportando mais de 300 mil toneladas em 1972, principalmente para a CEE. Os problemas de febre aftosa limitaram estas exportações em alguns anos, mas na primeira metade dos anos 80 já alcançavam 500 mil toneladas. As exportações de suínos foram sustadas nos anos 70 pela necessidade de erradicar a peste suína, sendo retomadas em forma modesta apenas nos últimos anos, sobretudo no contexto do Mercosul.

Durante a década de 80, as exportações enfrentaram maior concorrência dos produtos subsidiados da CEE e sobretudo dos EUA, com o agravante de um declínio nos preços reais que afetou tanto aves como carne bovina e soja. A competitividade internacional é deturpada pelo uso sistemático de incentivos por parte dos principais concorrentes a CEE e os EUA. No entanto, as empresas líderes brasileiras alcançam os mesmos níveis de produtividade e têm tido o mesmo acesso à tecnologia de processo e aos pacotes genéticos. Um problema maior para a competitividade internacional é a falta de fiscalização e de controle sanitário.

No contexto do Mercosul, o Brasil perde em custos na área bovina e de rações, mostra condições equivalentes em relação a suínos e apresenta uma nítida vantagem nas aves. A estrutura empresarial no Brasil é bem maior e mais articulada – resultante da sua diversificação e do dinamismo e relativa sofisticação do mercado doméstico.

O fator decisivo para o crescimento do setor a médio prazo é a evolução do mercado doméstico, e neste caso pode-se esperar a consolidação de uma divisão de trabalho em que as cooperativas e empresas regionais assumam uma fatia cada vez mais importante do mercado popular, enquanto as empresas líderes consolidam suas posições nos mercados mais sofisticados e nas exportações.

• Lácteos

No início dos anos 90 o setor leiteiro combina retração de demanda, excesso de matéria-prima e uma estratégia de importação de leite em pó por parte de algumas grandes empresas. O setor divide-se em torno de duas estratégias: as cooperativas defendem a modernização da pecuária

leiteira, enquanto os grandes grupos combinam abastecimento doméstico com importação de leite em pó. Esta divergência do setor é refletida no contencioso instaurado contra as importações de leite em pó de procedência da CEE.

O período mais recente tem sido caracterizado pelo avanço das empresas multinacionais, que se têm lançado numa estratégia de aquisições, incorporando tanto empresas nacionais como pequenos laticínios e cooperativas. Pressionadas pela abertura dos mercados, as empresas enfrentam padrões de concorrência que exigem competitividade de custos e novas capacidades gerenciais, valorizando estratégias mercadológicas e crescimento externo, o que representa um desafio particular para as cooperativas.

Estudos recentes enfatizam a competitividade potencial da produção leiteira brasileira, uma vez isenta de tarifas e tributos discriminatórios. Por outro lado, os países do Mercosul dificilmente podem aumentar de forma significativa suas exportações de produtos lácteos e leite fluido. Um obstáculo estrutural importante para a competitividade brasileira é a persistência de um importante parque leiteiro não-especializado.

• Biotecnologias

É muito baixo no Brasil o nível de atividades sistemáticas de P&D e investimentos em biotecnologia por parte das empresas que atuam na agroindústria, assim como é pouco expressiva a formação de novas empresas de biotecnologia. Uma peculiaridade desta indústria no país é a maior participação relativa de empresas de agrobiotecnologia, mas esta posição de destaque só se verifica. em termos numéricos. Nas áreas de saúde humana e animal encontram-se empresas de maior porte, com procedimentos tecnológicos e comerciais mais bem estabelecidos. Na área de insumos para produtos alimentares predominam as empresas multinacionais, embora também exista um conjunto expressivo de empresas nacionais.

O mercado de aditivos alimentares pode ser atingido fortemente por processos biotecnológicos para a fabricação de produtos que permitam maior produtividade na indústria alimentar, bem como novas rotas de diversificação produtiva. A longo prazo, o acesso das empresas nacionais aos novos processos de base biotecnológica será um elemento chave para competitividade, mas a ponte entre a competência existente nas instituições de pesquisa e os mercados ainda não foi construída.

Capacitação e fatores de competitividade

• Fatores empresariais

Nos setores de laticínios e de café os padrões de regulação levaram a um atraso gerencial, localizado sobretudo nas cooperativas no setor de laticínios e de forma mais generalizada no café, tanto no que diz respeito ao controle de custos e eficiência operacional quanto à capacidade de lidar com a evolução do mercado. Em ambos os setores existe um amplo segmento que dificilmente teria condições de alcançar os novos patamares de competitividade.

Na parte industrial dos demais setores estudados, existe domínio de custos e da tecnologia básica. As indústrias de esmagamento e os frigoríficos apresentam adequadas economias de escala e o grau desconcentração industrial permite níveis competitivos de eficiência e planejamento. Enquanto no setor de sucos a concentração a nível da planta é mais acentuada, economias de escala no setor de óleos, carnes e sobretudo laticínios são mais flexíveis, refletindo uma maior diversificação locacional e de produtos.

Por outro lado, esta eficiência no mundo das *commodities* não compensa a falta de dinamismo do mercado interno, o que levou a uni duplo atraso: i) pouca incorporação de sistemas flexíveis de automação e adoção das novas técnicas organizacionais; e, ii) pouca sofisticação e segmentação dos mercados. Tudo isto aponta também para um grave atraso na qualificação do trabalho.

As empresas líderes nos setores de carnes, sucos e óleos já adquiriram uma grande experiência internacional. Na próxima década, porém, o desafio será a regionalização (Mercosul) e a internacionalização da sua estrutura produtiva (presença na Ásia), combinado com estratégias para ocupar os segmentos de maior valor agregado, sobretudo nos serviços alimentares.

• Fatores estruturais

A competitividade nos setores onde o mercado interno é decisivo está comprometida pela estagnação e distribuição desigual da renda no país e pelo peso do setor informal, que chega até a 50% nos segmentos de leite fluido e carnes frescas.

Embora prensadas entre o setor informal e a expansão das empresas líderes, a presença de médias empresas e cooperativas torna-se um fator de estímulo à competitividade, na medida em que ocupem com eficiência os segmentos mais banalizados do mercado.

O acirramento da concorrência internacional e as perspectivas de patamares de preços mais baixos nos próximos anos significam que a competitividade passa por um aumento na produtividade agrícola, bem como por novas exigências de qualidade, o que aponta para a necessidade de redefinir as relações da indústria com o setor agrícola.

• Fatores sistêmicos

Para o conjunto do setor, o desafio maior para assegurar a competitividade é a eficiência na articulação física das distintas fases da cadeia produtiva. Isto pressupõe uma visão sistêmica da atividade agroindustrial e prioriza a noção de logística. O deslocamento da fronteira agrícola para os cerrados exige a montagem de uma infra-estrutura na região, com um sistema integrado de transporte e novas opções portuárias.

A sobrevalorização do câmbio e a falta de crédito, dois fatores que minavam a competitividade, já estão sendo equacionados com um maior acesso ao financiamento externo e novos mecanismos internos. As altas taxas de juros foram parcialmente compensadas pelo forte apoio do BNDES.

A carga tributária influencia a competitividade de diversas maneiras. Uma alta carga tributária, sobretudo para produtos da cesta básica (em média 19%), limita o crescimento do mercado interno. Por outro lado, contribui para a perda de competitividade internacional à medida em que incide sobre produtos que no caso de competidores são isentos ou menos gravados. A tributação também afeta negativamente o setor na medida em que distorce a concorrência e vantagens locacionais quando transformada numa arma de políticas regionais. A alta carga tributária também leva à concorrência desleal, na medida em que estimula a sonegação, que é particularmente grave no setor alimentar.

A maior abertura comercial, a integração regional, as pressões ecológicas e o peso de critérios de qualidade são fatores que aumentam a importância de medidas regulatórias para a competitividade. Na próxima década a regulação atingirá todos os elos da cadeia, tornando a competitividade mais sistêmica.

No período mais recente houve um afluxo de investimentos estrangeiros, sobretudo no setor de alimentos-serviços, e um aumento de investimentos por parte de empresas estrangeiras localizadas no país. A abertura, a maior previsibilidade macroeconômica e o início de uma retomada de crescimento, portanto, já estão transformando o ambiente competitivo e se mostram mais importantes do que empecilhos institucionais, embora existam questões de peso ainda a serem resolvidas (como patentes, sobretudo na área de biotecnologia).

No contexto da integração regional, o temor inicial já cedeu lugar a um otimismo cauteloso e já se pode concluir que o Brasil tem uma clara vantagem empresarial. A competitividade das empresas líderes brasileiras só pode aumentar com o acesso ao mercado argentino (em pleno processo de modernização) e a suas matérias-primas agrícolas, e o fluxo de investimentos nesta direção já se faz sentir. Por outro lado, a maior presença dos produtos agrícolas argentinos e uruguaios aumentará o patamar de competitividade, exigindo também políticas de diversificação. As cooperativas do Sul já estão liderando este duplo processo de modernização e diversificação.

3. Proposição de políticas

Diretrizes gerais

As políticas para a competitividade internacional deveriam ter um duplo foco: i) defender a competitividade dos setores estabelecidos, que simultaneamente enfrentam desafios de custos, novos mercados e segmentação; e, ii) estimular a competitividade nos novos segmentos dinâmicos, sobretudo o setor de frutas e verduras.

Estas políticas precisam levar em conta a posição central do mercado doméstico no estímulo à competitividade, como demonstrado na análise dos países industrializados. Aqui, a competitividade da agroindústria brasileira está comprometida tanto nos mercados sofisticados (pelo avanço do capital estrangeiro nestas rubricas e no *fast-food*) quanto nos mercados populares (pelo peso do setor informal).

Neste contexto é preciso lançar mão de políticas específicas para integrar os 30% da população com precário acesso à alimentação nos padrões de consumo popular. Paralelamente, êxito na integração regional e retomada de crescimento representam pré-condições para acompanhar os padrões de competitividade nos segmentos mais sofisticados. Nestes dois extremos, a política de competitividade para o setor agroindustrial depende, em primeiro lugar, do sucesso de suas intervenções mais sistêmicas.

Na perspectiva de uma retomada de crescimento com abertura, a política agroindustrial deve incluir também um forte apoio às empresas médias e cooperativas, que podem ocupar com eficiência os mercados de massa, estimulando as empresas líderes a concorrerem nos mercados mais sofisticados tanto internamente como no comércio internacional.

Finalmente, o Estado precisa ter uma presença mais agressiva da sua diplomacia nos mercados e foros internacionais.

Políticas de reestruturação setorial

Políticas de reestruturação setorial precisam ser mais abrangentes no caso das cadeias recém-saídas da tutela do Estado. No caso do café, houve uma perda brutal da participação da matéria-prima no valor agregado do conjunto da cadeia com a interrupção do Acordo Internacional,

o que evidenciou a necessidade de repensar formas mais adequadas de regulação internacional. A conquista de competitividade e uma orientação para os mercados de qualidade apontam também para a necessidade de uma maior concentração e verticalização dos elos da cadeia. O setor de lácteos sofre da persistência de estratégias conflitantes que minam a eficiência da cadeia e mostram a necessidade de mecanismos que harmonizem o conjunto dos agentes econômicos. A competitividade da sua estrutura cooperativista exige novos patamares de coordenação e integração.

Em várias cadeias, a competitividade passa por um salto na produtividade da produção agrícola num momento em que baixos preços internacionais estão estremecendo as relações entre indústria e agricultura. Novos mecanismos de formação de preços, portanto, precisam ser negociados, sobretudo em lácteos, laranja e café. Aumentos de rendimentos e da qualidade básica podem ser alcançados com base nos pacotes técnicos disponíveis. As políticas relevantes, por conseguinte, são mais relacionadas a preços, disponibilidade de crédito, regulação sanitária e medidas de fiscalização do setor informal. Nos setores de lácteos e carnes, a prevalência do setor informal representa uni forte obstáculo à competitividade e o seu maior controle depende de uma combinação de fiscalização, racionalização da carga tributária e mecanismos mais eqüitativos de formação de preços.

Em alguns casos, novos patamares de competitividade exigem a mobilização de esforços para programas de pesquisa e desenvolvimento agrícola com uma forte presença do sistema nacional de pesquisa, seja para combater doenças específicas (caso da laranja), seja para o desenvolvimento de novas variedades para os mercados em processo de segmentação (café e oleaginosas). Nestes casos, a eficácia na pesquisa exige a integração das novas competências nas biotecnologias. Em outras áreas, como carnes (suínos livres de patógenos, transferência de embriões), o setor privado já se mostra mais auto-suficiente.

A eficácia das biotecnologias, por sua vez, passa pela criação de um programa de longo prazo, descentralizado mas coordenado, que redefina prioridades nos três níveis de: i) conhecimento científico (priorização de centros de excelência); ii) identificação dos setores com maior capacidade de absorção das biotecnologias; e, iii) um sistema de regulação que não apresente obstáculos para o mercado, mas aproveite as vantagens comparativas do país em termos de recursos genéticos e potencial dos mercados.

Políticas de modernização produtiva

A modernização tecnológica em sucos, óleos e carnes não apresenta problemas e a atualização processa-se incrementalmente. Nos setores anteriormente tutelados — café e lácteos —, existe a necessidade de modernização gerencial para ajustar estes setores às condições do mercado. Importantes inovações no primeiro processamento de café e a importância de trabalhar com *blends* exigirão políticas de reaparelhamento. Em lácteos, o atraso tecnológico afetará fundamentalmente os pequenos laticínios e queijarias, onde importantes inovações de processo ameaçam inviabilizar as práticas tradicionais. Por outro lado, a estrutura cooperativista teria que buscar formas de concentração para enfrentar a concorrência nos mercados mais sofisticados.

Novos padrões de regulação internacional (qualidade, sanidade, ecologia) e a maior abertura do mercado doméstico às importações podem aumentar rapidamente os patamares de competitividade, expondo fragilidades sobretudo nas áreas de controle da qualidade e formação profissional. Os setores de carnes e lácteos exigem iniciativas urgentes neste sentido.

Fiscalização da qualidade e energia contra a sonegação representam armas importantes na medida em que diminuem os desincentivos à modernização e aumentam a solvência dos Estados para outras políticas.

Um clima favorável à inovação nos setores de carnes e lácteos exige a modificação do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa), cujos critérios não acompanham inovações na área de preservação e controle da qualidade.

Recursos de fomento devem visar de forma mais sistemática à modernização tecnológica e gerencial das cooperativas e empresas regionais, dada a importância da sua posição na estrutura produtiva, analisada acima.

Políticas relacionadas aos fatores sistêmicos

Tanto no sentido de desbloquear quanto no de estimular, são os fatores sistêmicos que se apresentam como os mais decisivos para manter e aprimorar a competitividade do complexo agroindustrial.

Cada setor do complexo identifica reivindicações específicas, na medida em que os distintos fatores têm uma incidência diferenciada — seja no âmbito de tributos, tarifas, financiamento ou comércio. No entanto, através do maior entrosamento em torno da câmara setorial e das associações transversais, existe uma crescente unificação das propostas do conjunto do setor.

Na área macroeconômica, a experiência dos anos 80 leva a priorizar realismo cambial e estabilidade/continuidade nas políticas de exportação. Ao mesmo tempo, a aceitação do fim dos subsídios generalizados leva a reivindicar a disponibilidade de recursos e maior participação do financiamento privado, tanto doméstico como externo. A eliminação das altas taxas de juros depende da resolução da instabilidade macroeconômica, porém medidas compensatórias incluiriam a eliminação de obstáculos à captação de recursos externos e a manutenção de linhas de fomento. Estas medidas seriam da responsabilidade do Poder Executivo.

No caso da tributação, cada cadeia busca isenção para os seus produtos e cada empresa joga com as vantagens de isenção fiscal nas suas decisões de localização. Nesta área também, no entanto, o setor começa a priorizar a uniformização do trato tributário nos distintos setores de produção e comércio e nas distintas regiões do país, bem como uma redução geral de alíquotas, o que exigiria uma reforma a nível do Poder Legislativo.

Isto seria complementado pela eliminação de ICMS na exportação de produtos primários e semi-elaborados, o que depende de um acordo dos Estados no âmbito do Confaz. Medidas adicionais seriam a eliminação do efeito cascata, a anulação da alíquota do IPI e do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante que atingem insumos utilizados na agroindústria e na agricultura.

Internamente, as medidas mais decisivas seriam nas áreas de infra-estrutura física e de logística. O setor encampou a proposta do Programa de Racionalização do Transporte de Cargas Agrícolas, que faz parte do Projeto Brasil acolhido pelo atual Governo. Este programa não se limita à recuperação e expansão da malha e estrutura portuária existente, mas propõe um sistema intermodal que inverta os pesos relativos de rodovias e ferrovias e integre as propostas numa visão da evolução da fronteira agrícola e agroindustrial. Este programa está pronto para ser executado, faltando apenas vontade política e engenharia financeira.

A competitividade de um sistema de infra-estrutura, porém, depende da logística, ou seja, da capacidade de compatibilizar os distintos fluxos, eliminando os tempos mortos que comprometem não apenas a eficiência mas também a qualidade. Assim, o setor propõe ainda a formação de um grupo executivo permanente para a coordenação do conjunto destas atividades responsável junto à Presidência da República. O êxito destes esforços depende da montagem de um sistema unificado de informações sobre safras, estoques e movimentação dos produtos.

Externamente, o mais decisivo é a transformação da diplomacia brasileira numa arena eficaz na competitividade internacional, tanto no âmbito do GATT, quanto nas relações bilaterais e na forma de atuação através das suas embaixadas. Cada setor agroindustrial tem reivindicações específicas, mas todos dependem do Brasil desenvolver uma diplomacia pró-competitividade — forçando revisões em cotas e tarifas, negociando contenciosos, estabelecendo relações favoráveis a nível bilateral, compensando subsídios e implementando medidas de retaliação. Tudo isto exige acesso ágil a informações confiáveis, o que poderia ser viabilizado através do aparelhamento de centros voltados para estes fins.

No âmbito do Mercosul, os distintos setores já estão encaminhando as negociações de propostas de normalização e de tarifas. Uma política consensual aponta menos para protecionismos e mais para a necessidade de harmonizar as condições de competitividade, tanto em termos de tarifas, quanto de tributos, junto com a aplicação de montantes compensatórios que proteja os países contra oscilações bruscas do câmbio. A deturpação do comércio mundial com subsídios justifica a opção para uma tarifa externa comum no nível máximo permitido pelo GATT.

Uma abertura maior do mercado brasileiro precisa ser combinada com a maior eficiência na sua defesa contra práticas desleais, recorrendo a todos os mecanismos disponíveis no contexto do GATT, automatizando o uso da cláusula de salvaguardas, a declaração de regime de origem e medidas contra *o dumping*

4. Indicadores de competitividade

Em todos os setores estudados foi constatada a fragilidade dos sistemas de acompanhamento estatístico no Brasil quando comparado com os principais competidores. Esta fragilidade foi-se agravando nos últimos tempos com a falta de atualização, no caso do IBGE, e o desmonte dos órgãos de acompanhamento, no caso de setores que saíram da tutela do Estado. Os dados de eficiência produtiva se mostraram pouco confiáveis, tanto por sua manipulação em função de interesses particulares, quanto por dificuldades de comparabilidade. Os dados de desempenho precisam ser utilizados com cautela, dada a distorção provocada pelo protecionismo e subsídios. Foi identificada a necessidade de estabelecer sistemas de prospecção e monitoração para acompanhar a evolução dos mercados e das tecnologias.

Indicadores de desempenho e eficiência devem incluir evolução do volume, custos, produtividade e qualidade da produção, tanto agrícola como industrial. Indicadores de qualidade devem ser definidos especificamente para cada setor e segmento de mercado (qualidades degustativas e aromáticas, no caso do café, *brix* e acidez, no suco de laranja, por exemplo), além de informações sobre práticas agrícolas. Também importantes são os dados relativos ao comércio externo (em volume e valor) e à evolução da participação das exportações brasileiras por regiões e mercados. Em diversos setores, indicadores do grau de verticalização e integração ao varejo (café, por exemplo), diversificação (carnes) e esforço de vendas também constituem indicadores de evolução competitiva.

Com relação à capacitação, são relevantes indicadores do grau de atualização tecnológica — especialmente relevantes no caso de café e laticínios, mais frágeis quanto a este aspecto no momento – e da modernidade do sistema gerencial das empresas, importantes em todos os setores agroindustriais.

1. Tendências Internacionais

Tendência geral

A desarticulação do sistema agroalimentar, consolidado no período do pós-guerra, se fez sentir primeiro no nível do comércio internacional. Paralelamente ao aumento do preço do petróleo em 1973, os preços de grãos e oleaginosas experimentaram uma forte alta com a súbita entrada da então URSS como grande compradora. Três conseqüências podem ser identificadas. A agricultura americana respondeu rapidamente, mas com base em altos níveis de endividamento, o que desembocou em novos excedentes, pesados custos de estocagem e crise financeira no setor na década seguinte. Os países em desenvolvimento iniciaram ou reforçaram políticas de substituição de importações (como o Brasil, no caso do trigo). Alguns países aproveitaram esta quebra nos fluxos comerciais para contestar a hegemonia dos Estados Unidos no mercado estratégico de rações para a pecuária intensiva da CEE (Brasil, Argentina, Tailândia).

Esta ruptura nos padrões de regulação do comércio internacional foi agravada por tendências estruturais nos sistemas de produção e consumo nos principais países industrializados. Como será detalhado abaixo, as políticas agrícolas, tanto nos EUA como na CEE, combinaram medidas protecionistas com mecanismos de intervenção e sustentação de preços que estimularam aumentos permanentes de produtividade.

A partir dos anos 70, e mais acentuadamente na década de 80, estas políticas levaram a uma superprodução crônica das principais rubricas agrícolas — cereais, carnes, lácteos. Ao mesmo tempo, o consumo físico *per capita* de alimentos tradicionais (pão, leite fluido, manteiga, carnes, batata) começou a mostrar sinais de saturação na CEE e nos EUA com o envelhecimento da população, a diminuição do peso do trabalho manual e a valorização do corpo.

Por outro lado, a redinamização do mercado alimentar passou simultaneamente por um aumento no valor agregado e uma diminuição do volume de matéria-prima incorporado. Três tendências devem ser destacadas: i) incorporação cada vez maior de serviços no produto final, tanto na preparação para consumo doméstico (pratos prontos e semiprontos) como no consumo fora do lar *(fast-food,* industrialização do setor de restaurantes, comida institucional); ii) segmentação/individualização dos padrões do consumo; iii) desvalorização de alimentos como fonte de calorias e proteínas em favor de vitaminas, o que leva a priorizar frutas e verduras dentro de uma preferência para o "natural" e os produtos frescos.

Assim, os mercados domésticos dos países industrializados passaram por uma grande sofisticação na década de 80, onde a logística da demanda assume importância primordial e o poder econômico na cadeia agroalimentar desloca-se para o elo da demanda, seja nos serviços ou na grande distribuição. Com base na informática, os princípios de qualidade e fluxos em tempo real são impostos retroativamente à indústria de transformação, que informatiza e automatiza suas plantas e estabelece novos mecanismos de controle da qualidade em relação à agricultura.

Os recursos da biotecnologia, por outro lado, são explorados para incorporar valor agregado nos novos mercados a montante (indústria de sementes) no produto agrícola e na primeira transformação. Na produção de novas variedades, subordinada agora à qualidade do alimento final ao invés de características agronômicas, a fronteira da tecnologia está presente mais nos métodos de trabalho (RFLP), enquanto as novas variedades exigem apenas técnicas intermediárias (fusão celular). A difusão das biotecnologias na forma de produtos alimentícios "engenheirados" (proteína

unicelular) enfrentou primeiro a concorrência de preços em relação a fontes tradicionais e, mais tarde, uma oposição ao uso da engenharia genética em alimentos.

O dinamismo da demanda para os novos produtos alimentícios finais contrasta com a saturação do mercado de *commodities* e os excedentes agrícolas, tanto na CEE como nos EUA, traduzem-se numa crise fiscal cada vez mais insustentável. Duas estratégias predominam entre os atores situados a montante na cadeia agroindustrial e os Governos que enfrentam custos crescentes de subsídios e de carregamento de estoques: aumentam as pressões para financiar exportações e/ou programas oferecendo saídas alternativas (programas energéticos, sobretudo); e aumentam os esforços para *descommoditizar* os principais mercados de cereais e óleos. Enquanto a primeira estratégia utiliza os mesmos mecanismos de subsídios que agravam a crise fiscal, a segunda busca o dinamismo dos novos padrões de demanda. Trata-se de: i) reconquistar mercados perdidos para os produtos não-renováveis; ou, ii) transformar os mercados tradicionais pelo desenvolvimento de especialidades.

Os principais países industrializados que dominaram o sistema agroalimentar mundial desde a Segunda Guerra encontram-se, portanto, em plena transição. O novo perfil de demanda, tanto para alimentos como para produtos agrícolas não-alimentares, já começa a se delinear e estabelece novos padrões de integração dos atores ao longo da cadeia, que prescindem de esquemas de regulação e subsídios. Por outro lado, o peso da agricultura tradicional e os mercados de *commodities* exigem a manutenção de mecanismos de regulação que envolvem altos gastos de estocagem e exportações subsidiadas, o que leva a atritos comerciais cada vez mais sérios.

Logo, existe uma bifurcação entre os padrões de concorrência do mercado doméstico dos países industrializados e a dinâmica do comércio mundial. Os serviços e a segmentação definem o primeiro e os padrões de concorrência internacional passam por investimentos diretos e/ou sistemas de transferência de tecnologia e franquias. Por sua vez, é a *commodity* que domina o comércio mundial.

Três tendências estão modificando este quadro. Em primeiro lugar, a crescente liberalização do comércio mundial está permitindo uma diversificação da pauta de exportação, sobretudo nas rubricas de massas, bebidas e produtos sujeitos a novas formas de preservação e de alto valor agregado. Não está claro se isso representa uma tendência permanente ou uma sondagem de mercado a ser seguida por investimento direto. Na medida em que a marca esteja associada à matéria-prima ou a vantagens locacionais, a exportação tenderá a predominar.

Em segundo lugar, a mudança da trajetória da demanda alimentar de calorias e proteínas para vitaminas e o "natural" estimula uma nova pauta de comércio mundial em torno das frutas e hortícolas. Embora neste setor a relação segmentação/massificação seja muito dinâmica, as exigências de qualidade levam a canais de comercialização personalizados que ligam o produtor diretamente com o varejo, distanciando-se, portanto, do mundo dos *traders* característico dos mercados de *commodities e* da regulação de preços através da bolsa.

E, finalmente, a crescente saturação dos mercados alimentares e perda de dinamismo da demanda por *commodities* na CEE ou nos EUA desloca o comércio mundial de alimentos crescentemente para o eixo asiático e sobretudo para o mercado japonês. Em plena ocidentalização, este mercado oferece perspectivas mais dinâmicas para as *commodities e os* produtos do modelo protéico, embora as exigências de qualidade sejam mais rigorosas. Crescentemente *o locus* de concorrência dos grandes grupos europeus, norte-americanos e latino-americanos no comércio mundial concentra-se no mercado asiático. Por outro lado, crescem as indicações da consolidação

de um mercado regional dominado pelos próprios países do eixo asiático com o surgimento de importantes potências agroindustriais — Tailândia, Indonésia, Cingapura.

Empresas/países líderes

O domínio do sistema alimentar tem sido dividido tradicionalmente entre a Europa e os EUA, com o Japão ocupando um modesto papel, limitado sobretudo à área de intermediários biológicos (Ajinomoto) e bebidas (Kirin, Suntory). Isto reflete o forte peso cultural influenciando os mercados alimentares, o que leva também a Europa a se destacar na área de laticínios (Nestlé, BSN, Parmalat, Bongrain) e os EUA no segmento de *fast-food* (MacDonald, Kentucky Fried Chicken, Arby's, Pizza Hut).

Por outro ângulo, o longo ciclo de produtos inovadores e a especificidade por produto das inovações tecnológicas asseguraram tanto a longevidade de liderança (Kellogs Corra Flakes, Heinz Beans, coca cola) como uma identificação setorial, apesar da diversificação (Unilever nos óleos, Nestlé em laticínios).

Deve-se acrescentar a isto a cristalização de distintos *métiers* ao longo da cadeia agroalimentar, separando o comércio e o processamento de insumos da confecção de produtos finais e da logística do varejo. Assim, cada etapa na cadeia vira um *locus* de concentração e diversificação horizontal (Ferruzzi e Tate & Lyle de açúcar para grãos e oleaginosas). O nível de separação entre etapas de transformação é bastante variável (mais fraco no caso de carnes e laticínios), mas as barreiras à migração do setor de produção para os serviços e a distribuição tendem a ser proibitivas.

Assim, os processos de globalização são marcadamente heterogêneos. No setor de comercialização e processamento de grãos, oleaginosas e açúcar o grau de internacionalização e concentração é alto. Na primeira metade da década de 80, a crise do mercado de açúcar e a fraqueza do dólar estimulou uma rápida diversificação por parte dos grupos europeus — Tate & Lyle e Ferruzzi — que compraram importantes empresas americanas — Staley e Central Soya. A mesma fraqueza do dólar levou os líderes europeus de alimentos finais — Unilever, Nestlé — a investir ou fazer aquisições no mercado americano.

Da ótica dos anos 90, porém, esta tendência mostra-se bem mais limitada. A recuperação do dólar e as dificuldades de consolidar posições em mercados já estruturados, quando inexistem claras vantagens decorrentes de custos ou de inovação, levaram a um recuo na globalização das empresas diversificadas de alimentos finais. Por outro lado, a importância de apoio governamental nas estratégias dos processadores, sobretudo para programas de energia a partir de biomassa, ressaltou as vantagens da nacionalidade.

A natureza do sistema agroalimentar, que combina padrões de consumo diversificados com fortes especificidades edafoclimáticas, tecnológicas e logísticas em torno de cada tipo de produto, dificulta a concentração da competitividade em um país ou em um número reduzido de empresas. No caso de alimentos, a mudança de *commodities* para especialidades não corresponde apenas a uma flexibilização dos processos industriais. Implica também uma diversificação cada vez maior dos insumos e uma valorização do produto agrícola como produto alimentar final, bem como dos processos artesanais de produção. Tudo isto fortalece vantagens locacionais e de imagens culturais que são dificilmente eliminadas por competências industriais.

Com base nestas considerações podem ser identificados os seguintes cenários em relação a países e blocos: i) para as *conmmodities* baseadas em oleaginosas e cereais onde o preço agrícola é

decisivo, os países do Cone-Sul e os países agroindustriais da Ásia serão cada vez mais competitivos e as empresas destes ramos nestas regiões terão oportunidades de se internacionalizarem; ii) a homogeneidade e tamanho do mercado americano dão distintas vantagens às empresas deste país no setor de *fast-food.* Pelas mesmas razões, os EUA se manterão como forte competidor dos produtos industrializados mais homogêneos; iii) as tradições artesanais da Europa e sobretudo Europa mediterrânea se transformam em vantagens competitivas no contexto da transição para segmentação por qualidade (Pizza Hut dos EUA, porém massas de empresas italianas); iv) os novos mercados de frutas e hortaliças também privilegiam vantagens locacionais e dotação de fatores naturais muitas vezes favorecendo novos países com reduzidos mercados internos (Chile, Guatemala, Marrocos), mas os setores decisivos aqui tendem a se situar a jusante na logística da distribuição; v) muito embora o supermercado tenha sido inventado nos EUA e a estrutura do mercado americano ofereça claras vantagens, medidas institucionais limitaram a concentração deste setor e agora são os líderes europeus de distribuição que se destacam nos processos de concentração e internacionalização.

Determinantes da competitividade — fatores internos, estruturais e sistêmicos que conduzem à liderança

A heterogeneidade do setor impede que se façam generalizações aplicáveis ao conjunto do ambiente concorrencial, mas algumas considerações têm alcance mais abrangente:

i. Fortes inovações de produtos alimentares finais são a excecão e implicam grandes riscos — a exemplo de proteína unicelular e proteína vegetal nos anos 70;

ii. Inovações de processo são geralmente exógenas e se difundem rapidamente;

iii. Inovações menores do ponto de vista técnico (como a linha *diet)* aceleram a necessidade constante de reposicionamento de produtos, o que aumenta as exigências mercadológicas;

iv. A competitividade passa pelo controle e aquisição de "marcas";

v. O ritmo lento de crescimento dos mercados e a maturidade tecnológica levam à priorização do crescimento externo via aquisições *e joint ventures;*

vi. A maioria dos mercados são maduros, o que aumenta a importância de gerenciamento de custos;

vii. O redimensionamento dos mercados (no caso da CEE) e a preferência para produtos frescos e ultrafrescos aumentam a importância da logística de distribuição e, portanto, a incorporação da informática (estoque zero, fluxos em tempo real).

Liderança nestes mercados, por conseguinte, exige a combinação de controle de custos, capacidade de ler o mercado, competência gerencial na área de aquisições e domínio da logística de distribuição. Estima-se que na maioria dos mercados europeus a competitividade implica estar entre os três líderes no conjunto do segmento relevante. Com estes condicionantes, a literatura aponta para uma fragilização da estrutura de cooperativismo onde ela convive com empresas de capital aberto.

Entre os fatores estruturais de competitividade o mais decisivo decorre da centralização do setor de distribuição nas últimas duas décadas. Isto modificou profundamente a articulação da indústria como mercado. Por um lado, ela reduziu o segmento de produtos genéricos à posição de

subcontratação. Por outro, a detenção de produtos de marca torna-se condição de sobrevivência, e o custo de impor a marca aumenta.

Na medida em que a mudança nos padrões de consumo se acelera na direção da segmentação, a grande distribuição transforma-se no elo estratégico do conjunto do sistema agroalimentar e a informatização inicia-se neste setor. Se a indústria de transformação adotou a automação por questões de custos, agora ela incorpora a microeletrônica para assegurar o controle de qualidade e a flexibilidade nas linhas de produção.

Por sua vez, as novas normas de qualidade exigem a extensão do controle da qualidade aos produtos agrícolas, aumentando a interdependência entre os fornecedores de matéria-prima e a indústria transformadora.

Assim, a competitividade assume contornos eminentemente estruturais na medida em que depende da capacidade de resposta à evolução da demanda, agora veiculada pela grande distribuição, e exige também novas formas de integração a montante para assegurar os fluxos e a qualidade da matéria-prima.

Por outra ótica, o ambiente concorrencial nos mercados domésticos dos países industrializados bem como a competitividade internacional têm sido sustentados por uma bateria de políticas setoriais. Todo o processo de modernização dos sistemas alimentares foi amparado numa combinação variada de protecionismo e subsídios, sobretudo na CEE mas também nos EUA, em setores vulneráveis como lácteos e açúcar. Os mecanismos de apoio foram pautados numa defesa da renda do elo agrícola num contexto dinâmico de estímulo à produtividade. Os altos preços agrícolas, por sua vez, foram neutralizados pelo protecionismo e não inibiram a modernização e o ambiente concorrencial da agroindústria e da indústria alimentar.

À medida que a auto-suficiência virou superprodução num contexto de crise fiscal, os mecanismos se modificaram, com um declínio nos tetos de apoio agora combinados com subsídios à exportação. Durante os anos 80, aumentos de produtividade, como regra geral, minaram os efeitos das medidas de contenção, enquanto os preços das *commodities* no mercado mundial foram crescentemente deturpados pelo nível de subsídios que transformou até a Inglaterra numa exportadora de trigo.

Esta dinâmica do comércio internacional foi agravada pelos novos programas de substituição de importações da CEE abrangendo oleaginosas e protaginosos. Assim, enquanto a demanda por grãos e farelo foi reprimida, os mercados internacionais de cereais, carnes e lácteos foram saturados pela exportação subsidiada de estoques.

As pressões para mudança, que de início limitavam-se à crise fiscal, foram ampliadas no âmbito do GATT e da formação de um *lobby* internacional em torno do Grupo Cairns. No próprio EUA, protecionismo e subsídios são pouco importantes em setores-chaves como o complexo soja, e são dirigidos mais para incentivos à limitação da produção e apoio a setores específicos (leite, açúcar). Assim, os EUA também se juntaram às demandas para liberalização, que receberam ainda estímulo do avanço de políticas liberais a nível macroeconômico.

O atrito mais sério focalizou o setor de oleaginosas, mas isto, junto à crise fiscal e à Rodada do GATT, levou a uma reformulação geral da política agrícola da CEE. Em termos gerais, a reforma prevê uma aproximação entre os preços internos da CEE e os preços internacionais. Concretamente, propõe-se uma limitação em torno de *20%* nos níveis de subsídios à exportação e uma abertura do mercado doméstico no mesmo nível. Uma baixa de 10% nos preços de cereais

aponta para urna intensificação e talvez relocalização da pecuária, mas esta medida coincide com incentivos para uma agricultura mais extensiva.

Pode-se prever uma lenta mas progressiva aproximação dos preços domésticos da CEE aos preços internacionais no decorrer da próxima década. Por outro lado, a combinação de aumentos de produtividade e estagnação no volume de consumo na CEE apontam para a manutenção dos subsídios à exportação.

À medida que o comércio se ajusta às exigências do GATT, aumenta o peso das barreiras não-tarifárias, que por sua vez são alimentadas e às vezes disfarçadas como critérios ecológicos ou de qualidade. Esta tendência é reforçada pelo deslocamento do eixo do comércio para o Pacífico e para o mercado japonês.

Nos últimos 30 anos houve um descompasso crescente entre a pauta de comércio agroalimentar — limitado basicamente *a commodities — e os* produtos e padrões de concorrência nos mercados domésticos dos países industrializados. Assim, a internacionalização dos alimentos industrializados tomou a forma principalmente de investimentos diretos ou aquisições nos mercados domésticos.

No contexto atual pode-se prever uma ampliação do comércio internacional de produtos agroalimentares, dependendo de condições de perecibilidade e transporte. Certos segmentos de "industrializados" já se destacam por sua internacionalização — bebidas, massas e biscoitos, temperos, queijos finos. Neste novo contexto de competitividade internacional, a CEE perde a nível de custos, o que pode ser captado na oposição de segmentos da sua indústria alimentar (lácteos) às medidas de reformulação da Política Agrícola da Comunidade (PAC). Os EUA, por outro lado, têm maior competitividade de custos e provavelmente devem assumir uma posição mais agressiva no comércio internacional destes ramos.

2. Competitividade da Agroindústria Brasileira

Caracterização geral

À luz dessa análise internacional pode-se estabelecer um perfil geral da agroindústria brasileira para situar a avaliação das cadeias específicas investigadas nesta pesquisa. A modernização da agroindústria brasileira coincidiu com a crise do petróleo e do padrão de regulação internacional do sistema agroalimentar do pós-guerra nos anos 70. Ao mesmo tempo ela foi condicionada por três tipos de prioridades macroeconômicas: a busca de maiores níveis de auto-suficiência em recursos estratégicos e de poupança de divisas; novas receitas provenientes de exportação; e, controle de inflação.

Da primeira prioridade surgiu o novo complexo sucro-alcooleiro, a rápida expansão do complexo trigo e o estímulo a rubricas de produtos de clima temperado (maçã, olericultura). Da segunda, um novo enclave de exportação na forma de suco de laranja e as cadeias de soja e carnes brancas. Estas últimas exemplificam a integração do Brasil na internacionalização do padrão alimentar do pós-guerra, na medida em que elas simultaneamente transformam o mercado interno e se tornam líderes na pauta de exportações. Os resultados ambíguos da terceira prioridade, o controle de inflação, são expressos na pouca modernização da pecuária leiteira e bovina e na baixa qualidade do trigo e segmento de massas.

A jusante, a modernização da distribuição levou ao rápido domínio do fenômeno do supermercado, fundamentalmente de capital nacional. Os novos padrões de demanda, porém, atraíram importantes empresas estrangeiras da indústria alimentar (chamada na época "a invasão silenciosa") que ocuparam posições estratégicas nos segmentos de produtos elaborados (laticínios, molhos, queijos, biscoitos).

Este esforço de modernização foi sustentado a montante por uma eficiente reorganização e rápida capacitação do sistema de pesquisa pública, com o surgimento também de um importante núcleo privado nacional de insumos genéticos (sementes e matrizes). Insumos agrícolas básicos do complexo petroquímico e intermediários das filiais de multinacionais completaram este quadro.

O Brasil, portanto, foi um dos palcos privilegiados da internacionalização do sistema agroalimentar nos anos 70, adotando o modelo de consumo e transformando-se num dos líderes do comércio mundial. A velocidade desta transformação deveu-se à conjuntura de crescimento econômico e fortes sinergias a nível agrícola. Fundamentalmente, esta modernização apoiou-se em dois pilares — a reciclagem, para fora, do café no eixo São Paulo-Paraná e o aproveitamento da infra-estrutura do complexo tritícola no Sul — e dois grupos sociais: a burguesia agrária, no primeiro caso, e a imigração camponesa européia, noutro.

Como será visto na análise das distintas cadeias, a solidez desta estrutura explica a capacidade de resistir ao ambiente adverso dos anos 80. No final desta década, porém, a força da agroindústria brasileira no mundo das *commodities* esconde um descompasso com os novos padrões do sistema agroalimentar nos países industrializados e os novos fluxos de comércio internacional.

Se as políticas macroeconômicas dificultaram a competitividade nos mercados internacionais durante os anos 80, a crise doméstica retardou a modernização das pautas de consumo e das estruturas produtivas. O ritmo de lançamento de novos produtos ficou muito distante dos padrões dos países industrializados. A grande distribuição, ao invés de assumir o papel de liderança na

gestão da qualidade através da informática, tinha que se defender contra a queda da demanda sem poder porém lançar mão de exportações, o recurso típico da indústria. Por sua vez, a indústria está apenas ensaiando na microeletrônica e nas novas técnicas organizacionais.

Com a política de liberalização, o mercado doméstico tornou-se vulnerável a importações e à entrada de novos investimentos (bebidas, massas, biscoitos, *fast-food*). Ao mesmo tempo, uma série de fatores o peso de mercado doméstico, falta de sinergias locacionais e empresariais, ausência de instrumentos e políticas eficazes — impediu a consolidação de novas rubricas de exportação nos mercados dinâmicos de frutas e hortaliças.

Assim, a análise das cadeias sob estudo tem que ser situada no novo ambiente concorrencial do conjunto do sistema agroalimentar.

Desempenho das distintas cadeias

• Café

A reciclagem, para fora, do café, foi uma das origens dos novos complexos agroindustriais que surgiram a partir do final dos anos 60. Não é de surpreender, portanto, que o desempenho do café apresente um nítido perfil de declínio neste mesmo período. De um domínio de mais de 80% do comércio mundial no início do século, o setor chega ao final dos anos 80 mal cumprindo o compromisso da sua cota de 25%.

No âmbito do Acordo Internacional de Café (AIC), o Brasil defendeu altos preços, o que permitiu a consolidação de fortes concorrentes Colômbia, México, América Central, países africanos e Indonésia. Ao descuidar da qualidade, o setor não acompanhou a evolução mais recente do mercado, que permitiu preços — prêmios para cafés diferenciados, como os arábicas suaves da Colômbia. A estagnação do mercado doméstico, limitado fundamentalmente ao cafezinho, confirmou esta opção pela estratégia de *commodity e* o padrão de regulação a cargo do IBC isolou ainda mais o setor da evolução do mercado.

A desregulação externa e interna mudou abruptamente este quadro. No comércio internacional, a queda de preços colocou em cheque a estratégia de *commodity*, enquanto internamente o fim da tutela do Estado forçou o setor a lidar com o mercado consumidor.

O mau desempenho do Brasil nos últimos anos decorre das políticas e das estratégias que orientaram o setor e não de fatores mais estruturais. A nível de custos o Brasil só perde para Indonésia, devido à sua mão-de-obra mais barata, mas cuja qualidade é notoriamente baixa. Por outro lado, os novos padrões de consumo valorizam a qualidade do grão mais do que o processo industrial e os grãos do cerrado e sul mineiro e o mogiano paulista estão entre os melhores do mundo.

O Brasil é ao mesmo tempo o maior exportador de café solúvel, que também perde dinamismo face à queda do preço do grão e à priorização de café tipo *gourmet.* Uma saída neste caso é o extrato de café líquido, favorito no mercado japonês e utilizado também para café *capuccino*, sobretudo nos EUA.

O setor cafeeiro brasileiro exibe todas as condições para se tornar competitivo na nova dinâmica, tanto do mercado mundial como do mercado doméstico. Neste processo, porém, muitos produtores e regiões serão marginalizados na medida em que o setor se profissionaliza,

concentrando-se também nas regiões mais favoráveis. Os condicionantes desta competitividade serão analisados abaixo.

Ao mesmo tempo, os novos padrões de demanda deslocam o valor agregado cada vez mais para o eixo dos serviços — os *coffee shop,* ou auto-serviços na forma de máquinas para fazer café expresso (já existindo uma em cada 10 lares nos EUA) — que se localiza no ponto do consumo. A competitividade, portanto, passa por estratégias voltadas para uma maior presença no valor agregado a nível do consumo. Um componente aqui seria o desenvolvimento do mercado doméstico onde o fenômeno do *coffee shop* já aparece tanto na forma de franquia como de verticalização para o varejo por parte do setor produtivo.

• Suco de laranja

O Brasil é o maior produtor de suco de laranja e monopoliza o comércio mundial (70%) com preços de produção agrícola cerca de um terço menor do que os EUA, o segundo maior produtor. As suas exportações aumentaram de 400 mil toneladas em 1980 para em torno de 1 milhão de toneladas no final da década. Com o apoio do Estado, o setor superou a crise dos anos 70 decorrente da brusca queda da demanda, e passou por uma profunda reestruturação que: i) estabeleceu novas relações entre a indústria e os fornecedores; ii) levou a uma concentração do setor industrial em torno de três ou quatro grupos; e, iii) permitiu uma agressiva atuação no comércio mundial com a inovação de transporte a granel e a instalação de terminais nos principais portos da Europa, dos EUA e do Japão.

O desempenho nos anos 80 foi facilitado pelas geadas que limitaram a capacidade de autoabastecimento dos EUA, que responde por um terço das exportações brasileiras, e pela adoção do suco na Europa, que absorve 50%. O Brasil domina a tecnologia de esmagamento, já madura, bem como a produção de co-produtos — *pellets* para rações e óleo bruto para essências. Já no final da década, o setor começou a incorporar a microeletrônica para melhorar os processos industriais.

No final dos anos 80, a estabilidade do setor foi colocada em cheque com a entrada de dois grandes grupos não-agroindustriais, implantando novas unidades industriais e investindo em novos laranjais. Mais recentemente houve também a entrada de um grande *trader* com base numa aquisição. Tudo isto pode fornecer o estímulo para um aumento nos níveis de eficiência, sobretudo agrícola. Num momento de baixos preços e perturbação nas relações entre fornecedores e a indústria, porém, esta reestruturação representa também uma ameaça à estabilidade do setor.

Apesar de algumas iniciativas, sobretudo por parte de cooperativas do Sul e do Centro-Oeste, mas também no Nordeste na Bahia, a diversificação geográfica é bastante limitada, com 90% dos laranjais e da capacidade de esmagamento no Estado de São Paulo. Um grande grupo, porém, já relocalizou os seus investimentos agrícolas no Estado de Minas Gerais para evitar contaminação por novas doenças que começam a ameaçar o desempenho do setor. A capacidade da pesquisa agrícola no controle destas novas doenças torna-se agora um fator importante na competitividade do setor.

O quadro para os anos 90 é mais sombrio. A recuperação dos laranjais nos EUA em bases mais produtivas e o crescimento mais lento da demanda na Europa provocaram uma queda violenta nos preços no final da década, definindo um novo patamar para o comércio nos próximos anos. Os mercados da Europa do Leste e, sobretudo, os mercados asiáticos, onde o Japão já eliminou as suas restrições por cota, podem compensar esta queda na demanda nos mercados tradicionais. O Brasil continua sem concorrentes imediatos, mas a produção do México aumenta rapidamente e no contexto do Nafta pode vir a ser a fonte privilegiada de suprimento dos EUA.

A manutenção da competitividade nos anos 90 requer aumento na produtividade agrícola, que é baixa, maior agressividade e agilidade comercial, e um esforço para desenvolver o mercado doméstico que é apenas incipiente face à oferta da fruta *in natura.* A falta do desenvolvimento do mercado interno fragiliza a atuação do setor a nível da distribuição e do varejo, onde quase dois terços do valor agregado está concentrado. Estratégias para ocupar estes espaços nos principais países consumidores porém teriam que enfrentar as gigantes da distribuição.

O suco de laranja apresenta-se, talvez, como a mais dinâmica das *commodities,* mas ainda assim terá que se ajustar à segmentação do mercado, tanto para outras bebidas quanto para outras frutas. Os grandes grupos já começam a experimentar com distintas frutas, e o líder do setor também opera na área de maçã, outro segmento muito dinâmico, cuja base agrícola no Brasil foi construída a partir da política de substituição de importações.

Abaixo serão examinados os condicionantes de competitividade com maior detalhe, mas tudo sugere que o setor será capaz de enfrentar os desafios da nova conjuntura e manter o desempenho que o caracterizou na década de 80.

• Soja

O complexo de soja tornou-se o símbolo da modernização agroindustrial brasileira e já em 1980 tinha conquistado 43% do mercado mundial de farelo *e 35%* das exportações de óleo. Ao mesmo tempo, a soja tornou-se dominante no mercado doméstico de óleos comestíveis, que absorve *70%* da sua produção, e estimulou a avicultura intensiva no Brasil, responsável por *30%* do mercado de farelo.

O quadro no final da década, porém, aponta para uma significativa perda dê competitividade. Em 1991, a sua participação nas exportações de óleos cai para 15% e na de farelo para 29%. Por outro lado, a participação das suas exportações em grãos aumenta de 6% para 11%. As exportações dos EUA caem nas mesmas proporções, incluindo também as suas exportações de grãos.

Argentina é que ocupou este espaço nos anos 80, aumentando a participação das suas exportações de farelo de insignificantes 3% para 21%, e de óleo de 2,5% para 32%. Qualquer avaliação de custos é dificultada por problemas de comparabilidade e pelos distintos interesses que influenciam a sua confecção. O Brasil porém, sobretudo nos cerrados, demonstra competitividade de custos agrícolas com os EUA, enquanto os dois países perdem para Argentina. Custos de transporte, portuários e de tarifas/tributos, porém, dificultam a posição do Brasil.

No entanto existem bases para um otimismo cauteloso em relação ao desempenho exportador do complexo brasileiro de soja nos anos 90. Por um lado, não parece provável que a Argentina sustente os mesmos níveis de crescimento na próxima década, tendo chegado já perto dos limites da sua fronteira agrícola. Por outro, o mau desempenho do Brasil na década passada decorria de uma combinação do deslocamento da fronteira de oleaginosas do sul para os cerrados e de um quadro macroeconômico nitidamente desestimulador.

No final da década, a ocupação dos cerrados tornou-se irreversível e foi responsável pela quase totalidade do aumento de produção na década de 80, chegando a 35-40% da produção nacional. As desvantagens de distância aceleraram a verticalização, com a implantação de plantas de esmagamento e, mais recentemente, frigoríficos, facilitada pelos financiamentos do BNDES. Os esforços de pesquisa agrícola (IAC e, depois, Embrapa) para desenvolver variedades apropriadas à região constituíram um fator decisivo neste deslocamento.

Durante a década de 80, o setor de soja sofreu com a retração de crédito agrícola, tanto de custeio como de comercialização, e foi desestimulado ainda mais pela sobrevalorização do câmbio numa conjuntura de declínio dos preços internacionais. Apesar da persistência de altos níveis de inflação, o quadro macroeconômico agora apresenta-se como mais estável e novos mecanismos de financiamento interno bem como o acesso mais fácil ao financiamento externo apontam para uma estabilidade maior do setor. O maior desafio é equacionar os problemas logísticos decorrentes do deslocamento do complexo, tema que será tratado abaixo.

Se os determinantes internos permitem otimismo, prognósticos da evolução dos mercados internacionais de soja são carregados de especulação. No entanto, existe consenso que o reino da soja no duplo mercado de óleos e rações está com os dias contados. No caso de óleos o quadro já está mais nítido e francamente desfavorável à soja: o óleo de palma já desbancou a soja como líder no comércio mundial onde preço é o fator decisivo, e os óleos de baixos níveis de gorduras saturadas (sobretudo canola) pressionam a soja pelo lado da qualidade. Nos países industrializados a segmentação do mercado de óleos está sendo estimulada também por valores ecológicos que favorecem a substituição de óleos de base química em mercados não-alimentares.

Pelo lado do farelo, avaliações de consultorias conceituadas apresentam perspectivas de um crescimento em torno de *3%* por ano até 2000. Neste cenário, e levando em conta os ajustes indicados acima, o Brasil aumentaria a sua participação de 29% para 38% até o fim da década. Estas previsões, porém, dependem de hipóteses bastante otimistas da evolução da economia mundial e talvez subestimem o ritmo de substituição do farelo de soja por um leque crescente de alternativas. Esta tendência é mais nítida na CEE, mas pode ser evidenciada também no mercado brasileiro.

Se o processo de segmentação e "descommoditização" se acelerar, o Brasil poderá ser vítima do seu próprio êxito, na medida em que o avanço da soja levou à marginalização no país das outras fontes de óleos. Uma indicação desta vulnerabilidade face à evolução do mercado é a importação de canola do Canadá para atender à demanda por óleos com menor teor de saturados.

Para responder a um cenário favorável para o farelo de soja, o Brasil precisa, sobretudo, de um aperfeiçoamento dos fatores sistêmicos que serão analisados mais detidamente abaixo.

• Carnes

No Brasil, o crescimento do setor de carnes tem-se dado a partir do dinamismo do mercado doméstico de carne de frango, impulsionado por um rápido declínio do seu preço relativo em relação às outras carnes e ao índice geral de preços. O setor é dominado por empresas que se iniciaram na área de suínos para depois desenvolver a avicultura como eixo dinâmico.

Mais tarde, a diversificação se processou horizontalmente, para incorporar a carne bovina, e verticalmente, tanto para trás, nas rações, como para frente, nos industrializados. Outras empresas fizeram o caminho inverso, mais ao estilo americano, de cereais para carnes. O nível de concentração é mais alto em aves seguido por suínos, com o setor de bovinos permanecendo bastante pulverizado. As empresas líderes, com faturamento acima de US$ 1 bilhão, são fundamentalmente nacionais e de capital privado. A estrutura cooperativa é importante e contesta inclusive os mercados de marca, mas tem um alcance sobretudo regional. Os grandes frigoríficos multinacionais na área de bovinos, com apenas uma exceção, desapareceram.

A transformação do setor de carnes no Brasil pode ser captada com base na evolução do consumo em quilos *per capita* nos últimos 20 anos. Enquanto o consumo de suínos ficou estagnado

em torno de 7 kg *per capita* entre 1970 e 1990, o de aves explodiu, aumentando de 2,3kg para 13,7kg no mesmo período. Os dados para aves e suínos vêm das próprias associações do setor e são bastante confiáveis.

No caso de bovinos, os cálculos do IBGE apontam para um declínio de 18,7kg para 14,2kg neste período de 20 anos, consolidando a visão de uma pecuária extensiva e tradicional. Cálculos com base nas informações de couros aproveitados na indústria de curtume levariam o consumo para 25 kg. O desempenho deste setor a partir dos anos 70, quando os frigoríficos foram reaparelhados para exportação dentro dos novos padrões de consumo (*fast-food* e maior demanda para cortes nobres), confirmam um processo de modernização mais forte do que o indicado pelos dados do IBGE. O aumento de confinamento e as vendas na área de inseminação artificial e transferência de embriões são outros indicadores desta tendência.

A rápida modernização do setor de aves decorre da convergência de um conjunto de fatores — tradição agrícola, disponibilidade de recursos públicos, pujança empresarial, forte setor público de pesquisa e assistência técnica, difusão do pacote técnico (genética e nutrição) e o novo contexto urbano. Ao mesmo tempo, a entrada simultânea nas exportações aprimorou eficiência na área de planejamento, logística e qualidade. Começando de zero em 1976 as exportações de aves já tinham chegado a 300.000 toneladas em 1982. Durante a década de 80, estagnaram, e no período do Plano Cruzado baixaram para pouco mais de 200.000 toneladas. Nos últimos 4 anos porém as exportações de aves ganharam vigor, ultrapassando a marca de 320.000 toneladas em 1991. Mais importante, mudou sua composição, com um aumento significativo da participação de cortes especiais de maior valor (de 10%, em 1984, para 30%, em 1991). Três empresas são responsáveis por mais de 70% das exportações brasileiras de aves.

Na carne bovina, o Brasil já exportava mais de 300 mil toneladas em 1972, principalmente para a CEE. Problemas de febre aftosa limitaram estas exportações por alguns anos, mas na primeira metade dos anos 80 elas tinham subido para 500 mil toneladas. As exportações de suínos foram sustadas nos anos 70 pela necessidade de erradicar a peste suína, sendo retomadas em forma modesta apenas nos últimos anos, sobretudo no contexto do Mercosul.

Durante a década de 80, as exportações enfrentaram maior concorrência dos produtos subsidiados da CEE e sobretudo dos EUA, com o agravante de um declínio nos preços reais que afetou tanto aves como carne bovina e soja.

O faturamento dos grupos líderes cresceu em torno de três vezes durante a década, investindo pesadamente na aquisição e na construção de plantas, apoiados em financiamento próprio, fundos do BNDES e no caso do Centro-Oeste um *mix* de fundos e incentivos locais e regionais. Isto levou algumas empresas a um nível de endividamento que por um período representou uma ameaça ao fôlego de crescimento, mas agora isso parece ter sido superado.

Durante a década de 80, o peso dos produtos industrializados aumentou de zero para 25% do faturamento das empresas líderes, o que aponta para um aumento na sofisticação dos processos industriais, de *marketing* e de gerenciamento. Estas empresas têm-se mostrado inovadoras também nas relações com a agricultura, no fornecimento de aves e suínos, consolidando e, continuamente, atualizando sistemas de contrato.

No período mais recente, as empresas líderes demonstraram a sua capacidade para negociar formas de cooperação a nível internacional, sobretudo para ganhar acesso ao mercado japonês e da CEE, com a consolidação de *joint-ventures.*

O desempenho competitivo internacional é prejudicado pelo uso sistemático de incentivos por parte dos principais concorrentes — CEE e EUA. No entanto, as empresas líderes brasileiras alcançamos mesmos níveis de produtividade — tempo de crescimento e taxa de conversão e têm tido o mesmo acesso à tecnologia de processo e aos pacotes genéticos. As suas vantagens competitivas portanto são fortes, embora os custos de milho possam representar um ponto vulnerável, sobretudo com o crescente peso da produção do Centro-Oeste. Os primeiros anos de 90 têm sido marcados por um crescimento importante do conjunto do setor (chegando a mais de 10% ao ano no caso de aves) com uma forte retomada das exportações.

Nos próximos anos, é pouco provável que a fronteira genética no caso de aves apresente rupturas. A incorporação de informatização nos processos industriais, porém, pode minar algumas vantagens decorrentes do baixo custo de mão-de-obra e aumentar os critérios de qualidade. As perspectivas de avanço tecnológico são mais fortes na área bovina e de suínos — novos híbridos no caso de suínos e inseminação artificial e transferência de embriões na área bovina —, e o Brasil está bem posicionado nas duas.

Um problema maior para a competitividade internacional é a falta de fiscalização e controle sanitário e, sobretudo, o aumento dos surtos de febre aftosa, o que pode fechar as portas para exportação, beneficiando inclusive os parceiros no Mercosul.

No contexto do Mercosul o Brasil perde em custos na área bovina e de rações, mostra condições parecidas em relação a suínos, com uma nítida vantagem para o Brasil nas aves. A estrutura empresarial no Brasil é bem maior e mais articulada — resultado da sua diversificação e do dinamismo e sofisticação do mercado doméstico. No momento o câmbio favorece sobremaneira as exportações brasileiras, mas a integração oferece novas oportunidades de investimento que já se iniciam. Por outro lado, a ameaça de febre aftosa pode levar as empresas brasileiras a um maior aproveitamento da carne bovina argentina.

O fator decisivo para o crescimento do setor a médio prazo é a evolução do mercado doméstico. Épocas de crise e estagnação aumentam os custos de inovação e lançamento de produtos, sobretudo na área de industrializados. Caso a enorme demanda reprimida seja transformada progressivamente em novos mercados, seriam estimulados tanto os mercados de consumo de massa quanto os industrializados. Neste caso, pode-se esperar a consolidação de uma divisão de trabalho em que as cooperativas e empresas regionais assumem urna fatia cada vez mais importante da primeira, enquanto as empresas líderes consolidam as suas posições nos mercados mais sofisticados.

• Lácteos

Níveis de consumo e de produtividade abaixo da média mundial e bem abaixo dos padrões dos principais concorrentes têm servido para justificar uma política de desproteção ao setor de laticínios no Brasil. Existe consenso entre os especialistas de que durante 40 anos a política de tabelamento do preço do leite, combinada com importações visando ao controle da inflação, contribuiu para retardar a modernização do complexo leiteiro. O setor cooperativista foi o mais prejudicado na recessão da década de 80, por concentrar suas atividades no produto tabelado e de menor valor agregado — o leite C — e por ser obrigado a comprar o produto dos sócios, inclusive quando a crise levava a um excesso de matéria-prima.

Por sua vez, os produtores de leite B e as indústrias de derivados de leite se beneficiaram da liberação de preços, nos anos 80, embora aqui também tenha havido retração da demanda. O produto que mais cresceu na década foi o leite fluido tipo Longa Vida, que ameaçou os tradicionais

mercados de leite pasteurizado, área dominada pelas Centrais de Cooperativas. A crise porém limitou o ritmo de inovação de produto e as cooperativas conseguiram entrar no mercado tanto de Longa Vida como de iogurtes — mercados mais dinâmicos e de maior valor agregado —, embora com parcelas menores de mercado do que as multinacionais, que antes dominavam este mercado.

Nos primeiros anos de 90, a situação do setor leiteiro mudou dramaticamente. O fim do tabelamento deu-se no contexto de urna profunda retração de demanda e saída do Governo dos programas sociais de leite (que em alguns anos representou 30% da captação global de leite) e combinou-se com um aumento brutal de importações, sobretudo de leite em pó. A abertura para o Mercosul, com a taxa de câmbio favorecendo a Argentina, aumentou ainda mais o peso das importações dos produtos lácteos básicos — manteiga, queijos tradicionais e leite em pó.

O setor se divide em torno de duas estratégias. Por um lado, as cooperativas defendem a modernização da pecuária leiteira e o compromisso com as bases de abastecimento domésticas. Por outro, grandes grupos combinam abastecimento doméstico com a importação de leite em pó. Esta divergência do setor é refletida no contencioso instaurado contra as importações de leite em pó de procedência da CEE.

O período mais recente tem sido caracterizado pelo avanço das empresas multinacionais que têm se lançado numa estratégia de aquisições incorporando tanto empresas nacionais como pequenos laticínios e cooperativas.

Pressionadas pela abertura dos mercados, as empresas enfrentam padrões de concorrência que exigem competitividade de custos e novas capacidades gerenciais, valorizando estratégias mercadológicas e crescimento externo. Isto representa um desafio particular para as cooperativas, que precisam buscar níveis mais altos de integração para enfrentar as barreiras nos segmentos mais valorizados do mercado e formas organizacionais mais ágeis para acompanhar as tendências do mercado. Internamente, as medidas de profissionalização da estrutura gerencial já iniciadas precisam ser aceleradas.

Barreiras tecnológicas existem em poucos setores — formulados para crianças, queijos finos —, muito embora estes sejam importantes em termos de valor agregado e do dinamismo dos seus mercados. Em geral as barreiras decorrem dos custos de sustentação de marca e do controle sobre o lançamento de novos produtos. Nas condições brasileiras pode-se identificar o leite fluido como um novo eixo importante de competitividade. Inexistem barreiras tecnológicas para as empresas líderes nacionais e as Centrais de Cooperativas, e as barreiras mercadológicas são limitadas. As empresas porém que permanecem como pasteurizadores de leite C em embalagem plástica e que não mobilizarem condições para produzir os novos tipos de cartonados e de *Tetra-Pak* enfrentarão grandes dificuldades.

A falta de modernização da pecuária leiteira foi identificada como uma fonte importante de conflitos entre os agentes econômicos e um empecilho específico para a competitividade do setor cooperativista. A persistência de um parque leiteiro não especializado foi tradicionalmente justificada pela sua falta de competitividade, o que por sua vez levou à política de importações de leite em pó.

No entanto, comparações de custos de produção e preços ao consumidor apontam para o potencial de competitividade do setor num contexto de liberação de preços e da eliminação de políticas tributárias e tarifárias que favorecem o produto importado. Por outro lado, os países do Mercosul dificilmente podem aumentar de forma significativa as suas exportações de produtos lácteos e leite fluido.

• Biotecnologias

A situação no Brasil registra um nível muito baixo de atividades sistemáticas de P&D e investimentos em biotecnologia por parte das empresas já estabelecidas nas áreas de química, farmacêutica, pesticidas, alimentos e sementes. Tampouco a formação de novas empresas de biotecnologia (NEB's) é expressiva, predominando, em ambos os casos, projetos de mais curto prazo, caracterizados pela busca de nichos reduzidos de mercado e utilização de técnicas com um grau "intermediário" de sofisticação.

Existe uma ampla predominância do investimento do setor público, sendo que mais de 80% das atividades e dos investimentos em biotecnologia estão localizados em universidades e instituições públicas de pesquisa, que ademais concentram mais de 90% do pessoal qualificado.

Outra peculiaridade da indústria nacional é a maior participação relativa de empresas de agrobiotecnologia com relação a outras áreas de aplicação, inclusive saúde humana, como conseqüência da tradição e infra-estrutura em pesquisa agrícola, principalmente no setor público, frente aos escassos investimentos em P&D por parte da indústria farmacêutica local.

A posição de destaque das empresas de agrobiotecnologia só se verifica em termos do número de empresas, mas não em termos de desempenho. Não há hoje no país empreendimentos de peso econômico na área vegetal e tampouco na área de aditivos para alimentos. Em geral, são microempresas ou centros de desenvolvimento tecnológico que operam em nichos reduzidos de mercados de insumos agrícolas e alimentos. Já nas áreas de saúde humana e animal encontram-se empresas de maior porte, com procedimentos tecnológicos e comerciais mais bem estabelecidos.

Na área de insumos para produtos alimentares existe um predomínio das empresas multinacionais, embora também exista um conjunto expressivo de empresas nacionais atuando nesse segmento. Os elementos-chaves na definição da liderança no mercado de aditivos relacionam-se à qualidade industrial dos seus produtos e ao estabelecimento de uma rede eficiente de assistência técnica ao usuário, tendo a competição em preços um papel secundário.

O mercado de aditivos alimentares pode ser atingido fortemente por processos biotecnológicos para a fabricação de produtos que permitam maior eficiência e aumento de produtividade na indústria alimentar, bem como explorar novas rotas de diversificação produtiva. Entretanto, não deve deixar de ser considerado o caráter "tradicional" do consumo alimentar, que opõe resistência à introdução de novos produtos (principalmente os que alteram características de sabor e textura), e o caráter heterogêneo da indústria alimentar no país, que provoca uma segmentação no mercado de aditivos, permitindo a sobrevivência de produtos de preço e qualidade diferenciados.

Pensando a longo prazo, o acesso das empresas nacionais aos novos processos de base biotecnológica será um elemento-chave na definição da competitividade da indústria nacional. Neste sentido, hoje observa-se que, embora exista um certo nível de capacitação em instituições de pesquisa, a ponte entre esta competência e os mercados ainda não foi construída.

A possibilidade da inserção das empresas nacionais em processos de base biotecnológica depende do estabelecimento dessa ponte com as instituições de P&D, dado que o pequeno tamanho e/ou a falta de rotina de pesquisa destas empresas dificilmente permitiria a realização de pesquisa *in house* como estratégia predominante, ou pelo menos de grande importância. Por outro lado, merece ser destacada a necessidade de realizar acordos *e joint-ventures* que permitam a efetiva transferência das novas tecnologias.

Capacitação e fatores de competitividade

• Fatores empresariais

Em termos de capacitação deve-se distinguir os setores que sofreram uma regulação que os isolou do mercado daqueles que se beneficiaram de mecanismos de apoio ao setor agroalimentar, utilizados tanto no Brasil como nos países industrializados (crédito, políticas de sustentação de preços e diversas medidas de fomento).

No primeiro caso pode-se situar o setor de laticínios, visando ao mercado interno e ao de café, fundamentalmente orientado à exportação. Nestes dois setores os padrões de regulação levaram a um atraso gerencial, localizado sobretudo nas cooperativas no setor de laticínios, e mais generalizado no café, tanto no que diz respeito ao controle de custos e eficiência operacional quanto à capacidade de lidar com a evolução do mercado.

Muito embora em ambos os setores a modernização agrícola seja mais crítica, a atualização tecnológica impõe-se pela necessidade de ajustamento — à evolução do mercado. Inexistem barreiras de propriedade ou de sigilo, mas o acesso a novos equipamentos e processos produtivos exige capacitação gerencial para assegurar a transferência tecnológica e sua adaptação.

Em ambos os setores existe um amplo segmento que dificilmente teria condições de alcançar os novos patamares de competitividade. No setor de café, as pequenas fazendas e os maquinistas de beneficiamento serão mais duramente atingidos, enquanto em lácteos trata-se de médios laticínios e produtores de queijo, com o setor mais tradicional sendo protegido pela clandestinidade.

Na parte industrial dos demais setores estudados, existe domínio de custos e da tecnologia básica. As indústrias de esmagamento e os frigoríficos apresentam adequadas economias de escala, e o grau de concentração industrial permite níveis competitivos de eficiência e planejamento. Enquanto no setor de sucos a concentração a nível da planta é mais acentuada, economias de escala no setor de óleos, carnes e, sobretudo, laticínios são mais flexíveis, refletindo a maior diversificação locacional e de produtos. No setor de soja, porém, o deslocamento para os cerrados implica uma crescente ociosidade do parque de esmagamento no Sul, com impactos negativos nos custos.

A década de 80 viu a consolidação da posição de empresas nacionais na liderança dos setores de carnes, óleos e suco. Com um forte apoio do BNDES estes grupos estabeleceram um porte competitivo face às empresas estrangeiras, no país e aos concorrentes internacionais. A dificuldade da conjuntura e a necessidade de negociar em ambientes diversos e instáveis talvez sejam os principais fatores responsáveis pelo desenvolvimento de um destacado nível de eficiência entre as empresas líderes destes setores.

Por outro lado, esta eficiência no mundo *das commodities* não compensa a falta de dinamismo do mercado interno, o que levou a um duplo atraso: i) pouca incorporação de sistemas flexíveis de automação e adoção das novas técnicas organizacionais; e, ii) pouca sofisticação e segmentação dos mercados. Num contexto de liberalização e maior abertura de mercados estas deficiências podem transformar-se em fatores de grande vulnerabilidade.

Tudo isto aponta também para um atraso na qualificação do trabalho, o que pode comprometer a competitividade, à medida que novos patamares de qualidade comecem a regular o comércio mundial (como, por exemplo, o novo sistema de inspeção no caso de aves, que já vem sendo adotado nos EUA). No setor de carnes, inexistem sistemas formais de treinamento e a falta de preparo para os postos ocupados é generalizada; No caso de laticínios, a escola de treinamento de

quadros técnicos sofre de uma falta de recursos que levou à desativação da área de pesquisa e o currículo está desatualizado nas áreas críticas de informática e gestão. O setor de cerveja talvez possa servir como modelo, com um programa de intercâmbio com a Alemanha e a construção de um centro de treinamento, incluindo uma planta de última geração que já está além pleno funcionamento.

Durante os anos 80, as empresas líderes nos setores de carnes, sucos e óleos, adquiriram grande experiência internacional, tanto no funcionamento dos mercados como na alavancagem de recursos e no estabelecimento de formas de cooperação comercial (acordos, *joint-ventures).* Na próxima década, porém, o desafio será a regionalização (Mercosul) e a internacionalização da sua estrutura produtiva (presença na Ásia), combinado com estratégias para ocupar os segmentos de maior valor agregado, sobretudo nos serviços alimentares.

• Fatores estruturais

Como indicado acima, as transformações nos setores de laticínios e de café levarão à eliminação de importantes segmentos tradicionais para os quais medidas compensatórias, articuladas diretamente pelo Poder Público, ou através das cooperativas, deveriam ser acionadas.

Por outro lado, a competitividade nos setores onde o mercado interno é decisivo está comprometida pelo peso do setor informal, que chega até *a 50%* nos segmentos de leite fluido e carnes frescas. Maior controle da sonegação, reforma tributária, uma distribuição mais eqüitativa do valor agregado ao longo da cadeia, maiores controles sanitários e, sobretudo, a retomada de crescimento estão entre os requisitos para a eliminação desta economia clandestina que tolhe a modernização do setor.

Embora prensadas entre o setor informal e a expansão das empresas líderes, a estrutura dos mercados alimentares sustenta uma presença dinâmica de médias empresas e cooperativas nas antigas e novas regiões. Nas regiões do Sul, a modernização interna e formas inovadoras de cooperação estão viabilizando uma participação competitiva tanto na exportação como nos mercados nacionais, inclusive de marca. Nas novas regiões do Centro-Oeste, os incentivos fiscais estão certamente influenciando a formação destas empresas, porém elas correspondem a uma tendência de verticalização que é fundamental para a competitividade da ocupação dos cerrados.

Num setor como sucos, inteiramente dedicado à exportação, uma alta concentração técnica e econômica pode ser o perfil mais adequado. No caso de setores orientados também a um mercado doméstico fortemente polarizado entre *commodities* e segmentação pela natureza da distribuição de renda, a presença de médias empresas e cooperativas torna-se um fator de estímulo à competitividade, na medida em que ocupem com eficiência os segmentos mais banalizados do mercado. Os recursos de fomento, portanto, deveriam estar disponíveis também para estes segmentos. Face a esta concorrência, as empresas líderes serão pressionadas a explorar as fatias mais sofisticadas do mercado doméstico e acelerar as suas estratégias de internacionalização.

O acirramento da concorrência internacional e as perspectivas de patamares de preços mais baixos nos próximos anos significam que a competitividade passa por um aumento na produtividade agrícola, bem como novas exigências de qualidade, o que aponta para a necessidade de redefinir as relações da indústria com o setor agrícola. Em alguns setores, a integração já assumiu características nitidamente industriais (sobretudo na avicultura) e em outros novas formas de articulação já estão sendo difundidas — suinocultura e o avanço de pecuária intensiva. Nos setores de laticínios e de sucos, porém, os conflitos entre estes elos ameaçam a competitividade do conjunto dos complexos e apontam para a necessidade de novas formas de regulação, com ou sem a intermediação do Estado.

Maiores níveis de articulação entre os elos da cadeia são a pré-condição para a garantia de qualidade, que por sua vez pressupõe adequados níveis de remuneração. Estes dois fatores são essenciais para estratégias de diversificação, sobretudo no caso de oleaginosas e cereais, onde a capacidade de concorrer na segmentação destes mercados exige colaboração e investimento do conjunto dos atores da cadeia em combinação com o setor público de pesquisa. Nos EUA, estes mercados estão sendo conquistados com base em novas variedades através de programas de pesquisa que integram os avanços da biologia celular e molecular. No Brasil, também a capacitação e os investimentos em biotecnologia teriam que ser acoplados a estratégias específicas de competitividade (combate às novas doenças na laranja, baixos teores de saturados e manipulação de qualidades funcionais para a indústria teor de ácido eurúcico, biodegradabilidade — nas oleaginosas, cereais e outras *commodities* como cana-de-açúcar).

• Fatores sistêmicos

Para o conjunto do setor o desafio maior para assegurar a competitividade é a eficiência na articulação física das distintas fases da cadeia produtiva. Isto pressupõe uma visão sistêmica da atividade agroindustrial e prioriza a noção de logística. Assim, os recursos financeiros para a agricultura precisam ser não apenas adequados, mas liberados na hora certa. A estrutura de armazenamento deve corresponder à dinâmica dos fluxos da safra, e os distintos sistemas de transporte deveriam ser compatíveis entre si. Embora seja crucial aumentar a eficiência de cada um destes elos, falhas num ponto inviabilizariam os ganhos alcançados em cada segmento individual. Assim, as medidas específicas de melhoria de transporte e dos portos precisam ser complementadas com novos mecanismos de coordenação que otimizem o funcionamento do conjunto através de um domínio dos fluxos de informação (sobretudo previsão de safra) vindos de cada segmento.

A prioridade dada a estas questões de logística não decorre apenas da importância das exportações, mas do fato de que o Brasil ainda tem que completar a transição para uma dieta de proteína animal, o que exige uma permanente articulação entre as grandes *commodities* para rações e a pecuária.

Como foi destacado na análise de desempenho, o maior desafio para a próxima década decorre do deslocamento da fronteira agrícola para os cerrados, o que exige a montagem de uma infra-estrutura na região e um sistema integrado de transporte e novas opções portuárias. O Brasil tem uma clara vantagem em relação aos EUA nos custos agrícolas, mas estes são progressivamente eliminados quando incorporamos os custos regionais de armazenamento e frete (50% a mais), frete até os portos (quatro vezes a mais) e os custos portuários (quase três vezes a mais).

A sobrevalorização do câmbio durante os anos 80 foi identificada como um dos fatores que minavam a competitividade. No contexto atual, porém, isto está sendo superado pela adoção de uma política de realismo cambial. A oferta de crédito, cuja retração abalou o setor na década passada, já está sendo equacionada com um maior acesso a financiamento externo (pré-pagamento, *export note*, adiantamento de contrato de crédito) e novos mecanismos internos (equivalência produto, certificado de mercadoria com emissão garantida — CM-G, inclusão de *commodities* agrícolas no mercado de futuros). É a disponibilidade de crédito na hora certa e na quantidade adequada, mais do que subsídios, que define a reivindicação do setor. As altas taxas de juros porém, como em qualquer outro setor da economia, desincentivam investimentos, mas as dificuldades nesta área foram amenizadas pelo forte apoio do BNDES. A eficácia dos novos sistemas de financiamento exigem, por sua vez, que os mercados agrícolas alcancem maiores níveis de previsibilidade, o que reforça a prioridade dada à questão logística que inclui informação confiável sobre a evolução da safra e o nível de estoques.

A carga tributária influencia a competitividade de diversas maneiras. Uma alta carga tributária, sobretudo para produtos da cesta básica (em média 19%), limita o fôlego do mercado interno e diminui o potencial de crescimento do setor. Por outro lado, contribui para a perda de competitividade internacional à medida em que os tributos incidem sobre produtos que, no caso de competidores, são isentos ou levam uma taxa menor. Assim, além de reivindicar uma carga menor, o setor pleiteia a isenção para os produtos de exportação.

A tributação também afeta negativamente o setor na medida em que seja transformada numa arma de políticas regionais, influenciando uma localização talvez não eficiente da agroindústria e promovendo formas de concorrência desleais, com vantagens significativas de custos decorrentes exclusivamente de isenção de tributos. Pode implicar também num desvirtuamento de recursos escassos de fomento na medida em que o BNDES e outros órgãos de fomento são solicitados para projetos cuja lógica depende desta isenção. A alta carga tributária também leva à concorrência desleal na medida em que estimula a sonegação, que é particularmente grave no setor alimentar.

Outro complicador do sistema atual de tributação para o setor agroindustrial é o peso desigual da sua incidência, que não reflete diferenças nos níveis de rentabilidade ou de critérios com uma clara lógica social, mas decorre do impacto da tributação em cascata e do peso específico do valor agregado em cada segmento do conjunto da cadeia.

Embora diversos grupos no setor pleiteiem a isenção como mecanismo específico de incentivo à modernização, um consenso está se consolidando no setor em torno dos seguintes itens: carga menor para os produtos da cesta básica; isenção no caso de exportação, fim do fenômeno de cascata, equalização do impacto da sua incidência, fim da sonegação.

A maior abertura comercial, a integração regional, as pressões ecológicas e o peso de critérios de qualidade, todos estes fatores aumentam a importância de medidas regulatórias para a competitividade. Em certos setores, como a carne bovina, o Brasil está tradicionalmente excluído dos mercados mais dinâmicos e ameaçado de exclusão de outros por não ter conseguido eliminar a febre aftosa. Normas de qualidade mais exigentes podem também afetar a competitividade de setores novos como aves. Os critérios atuais de qualidade são geralmente favoráveis ao Brasil nos setores de soja, suco de laranja e aves. Na próxima década, porém, as exigências vão atingir os insumos industriais (corantes, conservantes), níveis de resíduos químicos nos produtos agrícolas, embalagens, e as condições ecológicas dos sistemas produtivos. Assim, a competitividade torna-se sistêmica e qualquer elo da cadeia de produção pode comprometer os novos patamares impostos por formas legais e/ou voluntárias de regulação. Nas análises por cadeia mostrou-se que a adoção de objetivos de qualidade total e organização *just in time* ainda está incipiente, o que coloca uma dúvida sobre a capacidade de concorrer nos mercados mais exigentes.

No período mais recente houve um afluxo de investimentos estrangeiros, sobretudo no setor de alimentos-serviços e um aumento de investimentos por parte de empresas estrangeiras no país. A maior previsibilidade macroeconômica e o início de uma retomada de crescimento apresentam-se como mais importantes portanto do que restrições legislativas. No sistema de patentes existem questões de peso a serem resolvidas, mas a adoção de um sistema de proteção aos cultivares, ao invés de patentes para a área de biotecnologia vegetal não deve trazer problemas para o desempenho do setor. A tímida atuação das empresas estrangeiras no setor de sementes decorre mais da pouca sofisticação do mercado brasileiro do que da falta de proteção para as suas variedades. Possíveis atritos em torno de patentes em biotecnologia, porém, deveriam ser acompanhados com cuidado porque o Brasil dependerá cada vez mais de acesso à pesquisa e material genético dos países industrializados para se manter competitivo na segmentação das *commodities* e nas novas pautas de exportação (frutas, hortaliças).

Na área internacional a diplomacia pró-competitividade é uma arma crucial, tanto para resistir à concorrência desleal das exportações subsidiadas dos países industrializados, quanto para abrir novos mercados, sobretudo nos países asiáticos. No primeiro caso, o Brasil já está adquirindo uma experiência preciosa nos contenciosos sobre trigo e leite. Entre os concorrentes, porém, o Brasil é considerado como pouco agressivo e pouco atuante no uso dos mecanismos de proteção previstos no GATT. Maior rigor na aplicação de medidas sanitárias seria um importante complemento à política tarifária, servindo como aviso contra uma eventual discriminação às exportações brasileiras.

No contexto da integração regional, existe o receio de concessões excessivas em relação ao setor agroindustrial para compensar os desequilíbrios macroeconômicos entre os países vizinhos. A oscilação abrupta de políticas tem dificultado uma avaliação mais segura do impacto da integração, mas o medo inicial já cedeu lugar a um otimismo cauteloso. No setor de oleaginosas dificilmente a Argentina manterá o ritmo de expansão dos anos 80, permitindo uma retomada de *market share* por parte do Brasil. Em lácteos também, onde a Argentina se modernizou muito a partir da segunda parte dos anos 70, a mesma avaliação prevalece, diminuindo o medo de uma avalanche de importações de produtos tradicionais como leite em pó, manteiga e queijos duros. A Argentina tem uma clara vantagem no setor de carne bovina, mas o que ameaça as exportações brasileiras é a persistência de febre aftosa e não a concorrência do vizinho. No segmento de suínos e mais ainda de aves o Brasil tem uma forte vantagem.

Por outro lado, a integração regional acelera o desmantelamento de uma das peças mais importantes da política agroindustrial de substituição de importações — o complexo tritícola. Os subsídios a todos os elos da cadeia asseguraram uma expansão fulminante deste complexo a partir de meados dos anos 70, tanto na produção agrícola, quanto na difusão de padrões de consumo, não apenas de pão mas também de massas e biscoitos. Com a progressiva eliminação dos subsídios, a vulnerabilidade do complexo tanto em termos de custos como de qualidade ficou evidente. Agora, sob a pressão das importações de grãos (consagradas nos acordos do Mercosul) e de produtos industrializados, o complexo sofre um forte enxugamento e busca corresponder às novas exigências de qualidade. Outros segmentos conseguiram níveis de competitividade que permitem resistir aos efeitos da integração — o caso mais notável é o complexo com base na maçã.

Na análise do setor de carnes, o custo de rações e sobretudo do milho foi identificado como uma ameaça potencial à competitividade, principalmente nos Estados do sul. Apesar de ter custos mais baixos, a Argentina sofre da concorrência desleal das exportações da Europa e América do Norte. Uma tarifa externa comum que compensasse estes subsídios permitiria ao Brasil aproveitar a competitividade dos produtos agrícolas do país vizinho e contribuiria também para acordos em outras áreas.

Apesar dos desequilíbrios cambiais e de inconsistências nas políticas macroeconômicas e setoriais, já se pode concluir que o Brasil tem uma clara vantagem empresarial e que o mercado argentino pós-liberalização já começa a promover a modernização das suas pautas de consumo alimentar. A competitividade das empresas líderes brasileiras só pode aumentar com o acesso ao mercado argentino e as suas matérias-primas agrícolas e o fluxo de investimentos nesta direção já se faz sentir. Por outro lado, a maior presença dos produtos agrícolas argentinos e uruguaios aumentará o patamar de competitividade, exigindo também políticas de diversificação. As cooperativas do Sul já estão liderando este duplo processo de modernização e diversificação e devem receber o apoio necessário para consolidar novas bases de competitividade.

3. Proposição de Políticas

Diretrizes gerais

Com base no exposto acima, pode-se tentar uma definição dos objetivos básicos, da abrangência e da profundidade que deveria assumir uma proposição de políticas para o aumento da competitividade do setor no seu conjunto.

A partir dos anos 70, o Brasil firmou-se como um dos países mais competitivos nas principais *commodities* do sistema agroalimentar do pós-guerra e conseguiu manter sua competitividade na conjuntura adversa, tanto interna como externa, dos anos 80. Esta competitividade não se limita a custos produtivos, mas decorre também da densidade do parque industrial, do dinamismo do mercado interno apesar da crise, da maturidade do sistema nacional de pesquisa, dos instrumentos financeiros de apoio e da competência da sua estrutura empresarial.

A década de 90 porém marca a aceleração da transição, já iniciada nos anos 80, da predominância dos mercados de *commodities* para a segmentação de mercados e a evolução de um sistema alimentar organizado em torno de calorias e proteína animal para um novo sistema que valoriza as vitaminas de frutas e verduras e produtos sem (ou com menor teor) gorduras e proteínas. Tudo isto acontece num contexto de maior abertura de mercados e de um deslocamento dos mercados dinâmicos para o eixo asiático.

Assim, as políticas para a competitividade internacional deveriam ter um duplo foco: i) defender a competitividade dos setores estabelecidos que simultaneamente enfrentam os desafios de custos, novos mercados e segmentação; e, ii) estimular competitividade nos novos segmentos de frutas e verduras.

São muitas as dificuldades nesse segundo caso. Este setor apresenta poucas sinergias geográficas, empresariais, ou tecnológicas em relação aos setores já consolidados. Assim, seu desenvolvimento exigiria formas mais coordenadas e sistemáticas de intervenção. Outros fatores complicadores são o atraso na orientação para este setor e o peso do mercado interno. O detalhamento de um conjunto de políticas visando à competitividade internacional neste segmento foge aos limites deste relatório.

Por outro ângulo, estas políticas precisam levar em conta a posição central do mercado doméstico no estímulo à competitividade, como ficou demonstrado na análise dos países industrializados. Aqui, a competitividade da agroindústria brasileira está comprometida tanto nos mercados sofisticados (pelo avanço do capital estrangeiro nestas rubricas e no *fast-food*), quanto nos mercados populares (pelo peso do setor informal).

Ao invés de segmentado, o mercado brasileiro está estruturalmente "rachado" em três níveis: i) 30% da população com acesso precário à alimentação e servida prioritariamente pelo setor informal; ii) 50% com padrões de consumo popular que misturam o consumo tradicional (arroz/feijão) e as rubricas tipicamente fordistas (frango, ovos, óleos, massas); e, iii) 20% que aspira acompanhar a sofisticação dos novos padrões de consumo — *diet, light, fast-food,* pratos prontos, frutas.

Neste contexto é preciso lançar mão de políticas específicas para integrar os 30% marginalizados nos padrões de consumo popular. Paralelamente, êxito na integração regional e uma

retomada de crescimento representam as pré-condições para acompanhar os padrões de competitividade nos segmentos mais sofisticados.

Nestes dois extremos, a política de competitividade para o setor agroindustrial depende, em primeiro lugar, da eficácia de suas intervenções mais sistêmicas. Por um lado, resgatar os 30% de marginalizados para o mercado de consumo alimentar implica uma série de medidas que incluem: eliminação da carga tributária na cesta básica, aprimoramento dos programas para crianças e nutrizes, merenda escolar e novos mecanismos que busquem institucionalizar a conscientização alcançada através da "campanha da fome".

Por outro lado, o intervencionismo do Estado no mercado doméstico, tal como exercido no passado em relação a determinados mercados, precisa ser substituído pela presença mais agressiva da sua diplomacia nos mercados e foros internacionais. A competitividade nos novos mercados também passa por um salto qualitativo na eficiência das inter-relações entre os atores da cadeia produtiva. No setor agroindustrial, onde os atores são tão díspares e onde tempo e espaço são tão determinantes, estas inter-relações passam por uma complexa logística que envolve sistemas de comunicação, infra-estrutura de transporte, armazenamento e portos, financiamento e distribuição, num contexto da rápida perecibilidade do produto, o que exige um alto nível de coordenação e eficiência sistêmica.

Afora os setores marginalizados do consumo alimentar, o mercado brasileiro caracteriza-se, ainda, por um forte dualismo decorrente da distribuição de renda. Num contexto de retração de demanda, a falta de dinamismo dos setores mais sofisticados e as crescentes dificuldades nos mercados internacionais levam as empresas líderes a uma estratégia para ocupar o conjunto do mercado, tanto dos produtos mais banalizados, quanto dos mais sofisticados, ameaçando os espaços das empresas regionais e as cooperativas. Na perspectiva de uma retomada de crescimento e abertura, a política agroindustrial deve incluir também um forte apoio a estas empresas "médias", que podem ocupar com eficiência os mercados de massa, estimulando as empresas líderes a concorrer nos mercados mais sofisticados, tanto no mercado doméstico como no comércio internacional.

Com esta contextualização, apresenta-se a seguir as proposições de políticas desenvolvidas no âmbito dos estudos por cadeia.

Políticas de reestruturação setorial

Políticas de reestruturação setorial precisam ser mais abrangentes no caso das cadeias recém-saídas da tutela do Estado. No caso do café, houve uma perda brutal da participação da matéria-prima no valor agregado do conjunto da cadeia com a interrupção do Acordo Internacional, o que evidenciou a necessidade de repensar formas mais adequadas de regulação internacional. A conquista de competitividade e uma orientação para os mercados de qualidade apontam também para a necessidade de maior concentração e verticalização dos elos da cadeia. O setor de lácteos sofre da persistência de estratégias conflitantes (valorização da matéria-prima agrícola vis-à-vis importação de leite em pó) que minam a eficiência da cadeia e mostram a necessidade de mecanismos que harmonizem o conjunto dos agentes econômicos. A competitividade da sua estrutura cooperativista exige novos patamares de coordenação e integração.

Em várias cadeias, a competitividade passa por um salto na produtividade da produção agrícola num momento em que baixos preços internacionais estão estremecendo as relações entre indústria e agricultura. Novos mecanismos de formação de preços, portanto, precisam ser negociados, sobretudo em lácteos, laranja e café. Aumentos de rendimentos e qualidade básica

podem ser alcançados com base nos pacotes técnicos disponíveis. Logo, as políticas relevantes são mais relacionadas a preços, disponibilidade de crédito, regulação sanitária e medidas de fiscalização do setor informal.

Nos setores de lácteos e carnes, a prevalência do setor informal representa um forte obstáculo à competitividade e o seu maior controle depende de uma combinação de fiscalização, racionalização da carga tributária e mecanismos mais eqüitativos de formação de preços.

Em alguns casos, novos patamares de competitividade exigem a mobilização de esforços para programas de pesquisa e desenvolvimento agrícola, demandando uma forte presença do sistema nacional de pesquisa, seja para combater doenças específicas (caso da laranja), seja para o desenvolvimento de novas variedades para os mercados em processo de segmentação (café e oleaginosas). Nestes casos, a eficácia na pesquisa exige integração das novas competências em biotecnologias. Em outras áreas, como carnes (suínos livres de patógenos, transferência de embriões), o setor privado já se mostra mais auto-suficiente.

A eficácia das biotecnologias, por sua vez, passa pela criação de um programa de longo prazo, descentralizado mas coordenado, que redefina prioridades nos três níveis de: i) conhecimento científico (priorização de centros de excelência); ii) identificação dos setores com maior capacidade de absorção das biotecnologias; e, iii) um sistema de regulação que não apresente obstáculos para o mercado mas aproveite as vantagens comparativas do país em termos de recursos genéticos e potencial dos mercados.

• Café

i. É necessário buscar um novo entendimento entre os países produtores e consumidores. Um novo acordo teria que levar em conta as seguintes questões: a) critérios para a distribuição das cotas de exportação; b) instrumentos para o controle das vendas e carrego de estoques; c) mecanismos de fixação de preços; d) contabilização do estoque existente; e, e) custeio da política conjunta. Estas questões começam a ser encaminhadas com a recente criação da Associação dos Países Produtores de Café (APPC). O principal objetivo da APPC é a estabilização de preços e a manutenção dos níveis de renda das regiões produtoras, através da retenção imediata de estoques nestes países.

ii. As áreas decadentes precisam de políticas para culturas alternativas e para a reconversão dos pequenos torrefadores. As áreas consolidadas e em expansão deveriam ser objeto de programas de racionalização e revigoramento da lavoura (retomando a experiência dos anos 70), financiados pelo Funcafé e implementados pela Embrapa, IAC e CATI, respectivamente.

iii. Novos padrões de produtividade e qualidade exigem uma reestruturação do setor de pesquisa, comprometido pela falta de recursos no caso do IAC e pela extinção do IBC. Mais especificamente, a Emcapa (Empresa Capixaba de Pesquisa Agrícola) precisa ser apoiada no seu trabalho de disseminação de novas mudas clonais, cruciais na produtividade do café robusta.

iv. Sistemas de crédito com base em equivalência produto, ao estilo das iniciativas no Espírito Santo e do Banespa, mas que vinculam o crédito à adoção de programas de racionalização, precisam ser montados.

v. A definição de uma política de renovação dos estoques, que representam um patrimônio de US$ 700 milhões, é urgente e implica o alcance de um consenso sobre o preço de liberação e critérios para .aquisições.

vi. O sucesso de exemplos de verticalização de cooperativas deveria servir como base para uma política que viabilizasse a federalização da estrutura cooperativista para alcançar maiores escalas de atuação.

vii. O setor precisa elaborar estratégias para ampliar o mercado interno através de políticas de segmentação.

viii. A desregulação levou ao desmonte dos sistemas de informação, decisivos para a formulação de políticas. Um sistema público de informações de fácil acesso precisa ser recriado.

• Lácteos

i. Precisa-se estabelecer um novo padrão de auto-regulação que substitua a experiência de tabelamento e intervenção que caracterizou o setor por mais de 40 anos.

ii. E consenso no setor que o Estado não deve intervir na fixação dos preços, limitando-se apenas à divulgação mensal das planilhas de custos elaboradas pela Embrapa, bem como suas previsões de compra com uma antecedência de 6 meses e abertas ao acompanhamento público. Por outro lado, a experiência pós-tabelamento mostra que os mecanismos atuais de formação de preços estão prejudicando o setor agrícola. Assim, o Poder Público talvez deva desempenhar um papel de intermediador, a exemplo do modelo institucional vigente na Argentina nos anos 80.

iii. O crédito agrícola deveria ser liberado dentro de uma ótica da promoção de uma pecuária "tecnificada" e especializada, cujo pouco desenvolvimento atual é identificado como o maior entrave à competitividade do setor.

iv. Uma nova política de importações é vista como o complemento necessário aos esforços de modernização da pecuária. As importações só deveriam ser permitidas para complementar a insuficiência interna, sendo feitas exclusivamente pela indústria, sem incentivos e com o mesmo tratamento tributário dispensado ao produto nacional. A taxação deve compensar qualquer subsídio no país de origem. As importações não devem ser utilizadas em programas sociais.

v. Os estoques deveriam ser de responsabilidade do setor privado, com o Estado se limitando à provisão de linhas de crédito.

vi. A pesquisa agrícola deveria permanecer como responsabilidade da Embrapa, enquanto o setor privado assumiria a assistência técnica.

• Suco de laranja

i. O desafio principal é evitar uma superprodução crônica no setor agrícola. Propõe-se o planejamento do plantio, mesmo sabendo da dificuldade da sua implementação, dado o grande número de produtores (20.000) e sua atomização (75% com menos de 40.000 pés).

ii. A dificuldade de regular o setor agrícola aponta para a necessidade de criação de um fórum que agrupasse as entidades representativas do setor, bem como o setor público, no estilo da Flórida Citrus Commission, que coordena as estratégias de produção e vendas dos seus membros. Um caminho nesta direção seria a reestruturação da câmara setorial com a participação de representantes dos produtores agrícolas.

iii. No mesmo sentido, propõe-se a formação de uma comissão de especialistas do governo, empresas e produtores para a elaboração de um documento anual sobre as tendências econômicas

do setor. Este tipo de documento permitiria que os produtores estimassem seus rendimentos futuros, racionalizando suas estratégias de plantio.

iv. Apoio ao Centro de Citricultura Sylvia Moreira, articulado com os pesquisadores do IAC e Esalq e com o aval das empresas líderes do setor, onde os recursos da biotecnologia estão sendo aplicados para combater importantes doenças que afetam a produtividade do setor.

• Oleaginosas

i. A relocalização do complexo soja já foi consolidada durante os anos 80, deixando problemas de ociosidade no parque industrial dos estados do Sul que precisam ser equacionados. A estrutura industrial está madura e a previsão de maiores níveis de concentração técnica e econômica não implica eliminação de um padrão de mercado que permite a coexistência de pequenas, médias e grandes unidades.

ii. A instalação da agroindústria na fronteira tem recebido um respaldo adequado através de diversos mecanismos de apoio, tanto regionais como federais, muito embora o uso de incentivos fiscais possa levar a distorções locacionais.

iii. Reforço na área de financiamento para as empresas regionais e cooperativas, que não dispõem das mesmas condições de acesso a recursos externos que as empresas líderes, seria um fator importante na sua consolidação.

iv. Implementação de um programa de extensionismo industrial no âmbito do BNDES para a orientação de pequenas e médias empresas e cooperativas, sobretudo nas novas condições dos cerrados, poderia permitir uma política de fomento mais criteriosa e eficaz.

v. O grande desafio para reorganização da cadeia seria a capacidade de articular os distintos atores para o desenvolvimento de novas variedades e novos cultivos para concorrer no processo de segmentação. A iniciativa conjunta da Sadia e da cooperativa Cocamar para o lançamento de uma margarina de canola aponta o caminho. Novas formas de integrar a pesquisa pública neste reposicionamento do setor também precisam ser elaboradas.

• Carnes

i. A manutenção da pecuária extensiva implica grandes flutuações de preços, tanto a curto quanto a médio prazo, com impacto em cascata no conjunto do setor de carnes. A grande prioridade estrutural neste setor, portanto, é a modernização da pecuária bovina, o que exige maior previsibilidade na atuação do Estado e medidas específicas incentivos à criação do novilho precoce e confinamento, financiamento para silos e uma política de rações que compatibilize os interesses dos distintos segmentos da cadeia de carnes.

ii. A segunda medida seria o controle da febre aftosa, que ameaça a participação do conjunto do setor de carnes no comércio internacional. O programa lançado pelo Governo Federal precisa ser implementado com urgência, com base em vacinação obrigatória e aplicada por técnicos do Governo.

iii. No segmento de aves, a organização da cadeia mostra-se bastante eficiente e no setor de suínos a reestruturação das relações com a agricultura para aproveitar os avanços genéticos já está sendo conduzida com eficiência pelas empresas líderes apoiadas pelos Governos Estaduais.

Políticas de modernização produtiva

Na análise da dinâmica da competitividade internacional na agroindústria de *commodities* enfatizou-se que há poucas barreiras tecnológicas. Assim, a modernização tecnológica em sucos, óleos e carnes não apresenta problemas e a atualização processa-se incrementalmente.

Nos setores anteriormente tutelados — café e lácteos — existe a necessidade de modernização gerencial para ajustar estes setores às condições do mercado. Importantes inovações no primeiro processamento de café e a importância de trabalhar com *blends* exigirão políticas de reaparelhamento. Em lácteos o atraso tecnológico afetará fundamentalmente os pequenos laticínios e queijarias, onde importantes inovações de processo ameaçam inviabilizar as práticas tradicionais. Por outro lado, a estrutura cooperativista teria que buscar formas de concentração para enfrentar a concorrência nos mercados mais sofisticados.

Novos padrões de regulação internacional (qualidade, sanidade, ecologia) e a maior abertura do mercado doméstico às importações podem aumentar rapidamente os patamares de competitividade, expondo fragilidades sobretudo nas áreas de controle da qualidade e formação profissional. Os setores de carnes e lácteos exigem iniciativas urgentes neste sentido e já foi apontada a indústria de cerveja como modelo.

Fiscalização da qualidade e energia contra a sonegação, onde o programa estadual do Rio Grande do Sul na área de carnes pode servir como exemplo, representam uma arma importante na medida em que diminuem os desincentivos à modernização e aumentam a solvência do Estado para outras políticas.

Um clima favorável à inovação nos setores de carnes e lácteos exige a modificação do Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa), cujos critérios não acompanham inovações na área de preservação e controle da qualidade.

Nos anos 80, a atividade de fomento representou uma importante contribuição para a consolidação de uma estrutura forte e dinâmica a nível das empresas líderes. No contexto atual esta atividade de fomento deve visar de forma mais sistemática à modernização tecnológica e gerencial das cooperativas e empresas regionais, dada a importância da sua posição na estrutura produtiva, analisada acirra.

Políticas relacionadas aos fatores sistêmicos

Tanto no sentido de desbloquear quanto no de estimular, são os fatores sistêmicos que se apresentam como os mais decisivos para manter e aprimorar a competitividade dos complexos agroindustriais.

Cada setor identifica reivindicações específicas na medida em que os distintos fatores têm uma incidência diferenciada — seja no âmbito de tributos, tarifas, financiamento ou comércio. No entanto, através do maior entrosamento em torno da câmara setorial e das associações transversais, existe uma crescente unificação das propostas do conjunto do setor.

Na área macroeconômica, a experiência dos anos 80 leva a priorizar realismo cambial e estabilidade/continuidade nas políticas de exportação. Ao mesmo tempo, a aceitação do fim dos subsídios generalizados leva a reivindicar a disponibilidade de recursos e maior participação de financiamento privado, tanto doméstico como externo. A eliminação das altas taxas de juros depende da resolução da instabilidade macroeconômica, porém medidas compensatórias incluiriam

a eliminação de obstáculos à captação de recursos externos e à manutenção de linhas de fomento. Estas medidas seriam da responsabilidade do Poder Executivo.

No caso da tributação, cada cadeia busca isenção para seus produtos e cada empresa joga com as vantagens de isenção fiscal nas suas decisões de localização. Nesta área também, porém, o setor começa a priorizar a uniformização do trato tributário nos distintos setores de produção e comércio e nas distintas regiões do país, bem como uma redução geral de alíquotas, o que exigiria uma reforma a nível do Poder Legislativo.

Isto seria complementado pela eliminação de ICMS na exportação de produtos primários e semi-elaborados, o que depende de um acordo dos Estados no âmbito do Confaz. Medidas adicionais seriam a eliminação do efeito cascata, a anulação da alíquota do IPI e do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, que atingem insumos utilizados na agroindústria e na agricultura.

Internamente, as medidas mais decisivas seriam nas áreas de infra-estrutura física e de logística. O setor encampou a proposta do Programa de Racionalização do Transporte de Cargas Agrícolas, que faz parte do Projeto Brasil, acolhido pelo atual Governo. Este programa não se limita à recuperação e expansão da malha vigente bem como da estrutura portuária, mas propõe um sistema intermodal que inverte os pesos relativos de rodovias e ferrovias e integra as propostas numa visão da evolução da fronteira agrícola e agroindustrial. Este programa está pronto para ser executado, faltando apenas vontade política e engenharia financeira.

A competitividade de um sistema de infra-estrutura, porém, depende da logística, ou seja, da capacidade de compatibilizar os distintos fluxos, eliminando os tempos mortos que comprometem não apenas a eficiência mas também a qualidade. Assim, o setor propõe ainda a formação de um grupo executivo permanente para a coordenação do conjunto destas atividades, responsável junto à Presidência da República. O êxito destes esforços depende da montagem de um sistema unificado de informações sobre safras, estoques e movimentação de produtos.

Externamente, o mais decisivo é a transformação da diplomacia brasileira numa arma eficaz da competitividade internacional, tanto no âmbito do GATT, quanto nas relações bilaterais e na forma de atuação através das suas embaixadas. Cada setor agroindustrial tem reivindicações específicas, mas todos dependem de o Brasil desenvolver uma diplomacia pró-competitiva — forçando revisões em cotas e tarifas, negociando contenciosos, estabelecendo relações favoráveis a nível bilateral, compensando subsídios e implementando medidas de retaliação. Tudo isto exige acesso ágil a informações confiáveis, que poderia ser viabilizado através do aparelhamento de centros voltados para estes fins.

No âmbito do Mercosul, os distintos setores já estão encaminhando as negociações de propostas de normalização e de tarifas. Uma política consensual aponta menos para protecionismos e mais para a necessidade de harmonizar as condições de competitividade, tanto em termos de tarifas, quanto de tributos, junto com a aplicação de montantes compensatórios que proteja os países contra oscilações bruscas do câmbio. A deturpação do comércio mundial com subsídios justifica a opção por uma tarifa externa comum no nível máximo permitido pelo GATT.

A maior abertura do mercado brasileiro precisa ser combinada com a maior eficiência na sua defesa contra práticas desleais, recorrendo a todos os mecanismos disponíveis no contexto do GATT, automatizando o uso da cláusula de salvaguardas, a declaração de regime de origem e medidas contra *o dumping.*

4. Indicadores de Competitividade

Em todos os setores estudados foi constatada a fragilidade dos sistemas de acompanhamento estatístico no Brasil quando comparado com os principais competidores. Esta fragilidade foi-se agravando nos últimos tempos com a falta de atualização no caso do IBGE e o desmonte dos órgãos de acompanhamento no caso de setores que saíram da tutela do Estado. Os dados de eficiência produtiva se mostraram pouco confiáveis, tanto por sua politização, quanto por dificuldades de comparabilidade. Foi identificada a necessidade de estabelecer sistemas de prospecção e monitoração para acompanhar a evolução dos mercados e das tecnologias.

A seguir, são brevemente apresentados os indicadores por setor:

• Café

Os indicadores de desempenho abrangem volume, custos e qualidade. Apesar de existirem importantes problemas metodológicos na determinação de custos, o Brasil acompanha estes dados, bem como os dados da evolução de volume, como pré-condição para sua participação nos mercados internacionais. Indicadores de qualidade, que se referem às qualidades degustativas e aromáticas, ainda precisam ser definidos, mas incluiriam novas práticas agrícolas (mudas clonais) e industriais (novas maquinarias, medidas ecológicas).

Indicadores de novos padrões de competitividade, levando em conta as exigências de qualidade e a segmentação do mercado, seriam: i) o grau de verticalização da estrutura produtiva, e, ii) o grau de integração a nível do varejo.

• Suco de laranja

Os indicadores mais importantes referem-se ao desempenho exportador, à eficiência industrial e à dinâmica agrícola.

Os dados sobre desempenho são disponíveis no âmbito do Decex e incluem os seguintes indicadores:

- volume e valor de exportação da indústria e das empresas de suco de laranja concentrado e de outros sucos (evolução anual);

- cotações internacionais do suco concentrado (evolução diária/mensal). Dados disponíveis na FGV e na Abrassucos;

- principais países processadores e exportadores de suco (evolução por safra). Dados da FAO.

Dados de eficiência industrial são bastante limitados, abordando: — custos de industrialização (evolução por safra), elaborados pela Abrassucos;

- rentabilidade (lucro líquido/patrimônio líquido), disponíveis a partir da *Gazeta Mercantil;*

- medidas de qualidade *(brix, ratio* e acidez) por região, e variedade de laranja, a partir das empresas líderes.

Dados sobre a produção primária são publicados pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo:

- produção de laranja por Estado;

- plantio de novos pomares no Estado de São Paulo;

- produtividade dos pomares — caixas/árvore (ou sólidos solúveis por caixa, em processo de discussão);

- custos de produção agrícola.

• Carnes

Muito embora a pecuária extensiva tenha sido historicamente um fato fundamental de competitividade internacional, as exigências industriais (capacidade ociosa, custos de estocagem decorrentes da sazonalidade da produção tradicional) e do mercado internacional (qualidade, controle sanitário) crescentemente apontam para a necessidade de combinar as vantagens de terra e clima com aumentos na produtividade, qualidade e saúde do rebanho.

Idealmente, a taxa de desfrute, que mede os abates em relação ao tamanho e ritmo de crescimento do rebanho, poderia servir como *proxy* para o conjunto dos indicadores de produtividade — idade do primeiro parto, intervalo entre partos, taxa de natalidade/mortalidade, idade de abate. A dificuldade logística para a coleta destes dados, agravada pelo peso do abate clandestino e da sonegação, porém, tem tornado esta fonte pouco confiável. O acompanhamento do aproveitamento do couro nas indústrias de curtume tem-se mostrado mais convergente com outros indicadores qualitativos de modernização. Outros indicadores seriam: dados sobre melhoria dos pastos, confinamento (número de silos), uso de inseminação artificial e transferência de embriões.

Nos setores de suínos e aves, a prática de integração faz com que os dados de produtividade sejam disponíveis às empresas e às suas associações. Na produção intensiva os indicadores fundamentais são índices de natalidade/mortalidade, a taxa de conversão e o tempo de crescimento.

Embora o pacote genético na avicultura seja disponível no mercado, a capacidade interna de P&D já se mostrou um fator de competitividade na diversificação para o peru. Na área de suínos isto é mais aparente com o desenvolvimento de novos híbridos que vão redefinir os padrões de competitividade no setor.

A nível industrial os indicadores seriam determinados em primeiro lugar pelos critérios de homologação estabelecidos pela CEE e pelos EUA, afetando as normas de higiene e controle sanitário. A capacidade instalada não teria economias de escala rígidas, podendo variar em torno de 500 para 1.500 abates/dia. Assim, a competitividade situa-se na capacidade de produção de industrializados e nos níveis de informatização para controle dos fluxos e flexibilidade produtiva.

Na medida em que o setor avança para uma estratégia de diferenciação, os indicadores de custos e capacidade produtiva teriam que ser complementados por indicadores de competitividade mercadológica — número de pontos de venda, gastos em publicidade, níveis de informatização, prazos de entrega.

Pelo lado do desempenho enfatizamos que o ambiente competitivo exige uma ocupação simultânea de mercados de *commodities e de* produtos diferenciados. Assim, indicadores de volume de vendas e evolução de *market share* deveriam ser discriminados em termos dos distintos segmentos do mercado. Muitos dados nesta área, porém, são de difícil acesso e tratados como um fator de competitividade pelas empresas. A concentração das vendas na grande distribuição permite

levantamentos bastante precisos, mas na falta de instituições públicas ou associações dispostas a assumir esta tarefa, os indicadores ficam a cargo de empresas de *marketing.*

Os dados sobre a evolução do comércio internacional são acompanhados pelos países exportadores e por instituições públicas nacionais e internacionais. Como indicado acima, a evolução destes mercados obedece a critérios nitidamente políticos, misturando regulação e subsídio. No entanto, a participação relativa das empresas nestes mercados é um indicador fundamental de competitividade na medida em que permite verificar o aproveitamento de distintas conjunturas de mercado.

Ao mesmo tempo, nos mercados de maior valor agregado a competitividade não se reduz a custos, e outros fatores podem se tornar decisivos.

Assim, indicadores de desempenho para medir competitividade a médio prazo nos mercados internacionais poderiam incluir: existência de representações e redes de venda nos mercados de exportação, número de *joint-ventures* e acordos internacionais e gastos em publicidade nestes mercados.

• Lácteos

Especialistas na área reclamam da precariedade dos dados disponíveis sobre o rebanho brasileiro (tamanho, níveis médios de produtividade, grau de heterogeneidade e especialização da produção). Ao mesmo tempo, as diversas fontes — IBGE, Ministério de Agricultura, bases de dados estaduais — exibem variações importantes entre elas. Alguns Estados como São Paulo, através do IEA e a Cati, têm um acompanhamento próprio. Prioridade deve ser dada à retomada dos trabalhos do IBGE e maior rapidez na divulgação dos resultados.

Por outro lado, as cooperativas e a Associação dos Produtores de Leite B têm bancos de dados que permitem acompanhar a evolução da produtividade média e a evolução do universo dos seus sócios e membros.

A nível de custos de produção agrícola, os sistemas públicos de pesquisa e assistência técnica nos vários países (INRA, INTA, USDA) produzem planilhas que permitem comparações de eficiência competitiva. Os dados da Embrapa são desdobrados por extrato, região e diferentes pacotes tecnológicos. Sob o impacto do Mercosul, planilhas de custos estão sendo elaboradas incluindo uma avaliação do peso de tributos e tarifas (Ipardes, ABPLB). Dados do USDA comparam também o peso de subsídios.

A CBCL faz um acompanhamento dos dados sobre a evolução de preços correntes e reais dos distintos tipos de leite e derivados. Dados sobre a produção e comércio mundial desdobrados por principais rubricas, bem como coeficientes de exportação e importação e participação relativa dos distintos países são disponíveis numa variedade de fontes: USDA, Eurostat, FAO, GATT, Funcex. Como indicador de desempenho competitivo, porém, estes dados são pouco relevantes, levando em conta o peso dos subsídios. Mas o comércio mundial de queijos finos começa a refletir as estratégias competitivas do setor e pode ser utilizado como indicador de desempenho.

Através dos dados de subsídios e a evolução dos preços domésticos, é possível calcular a magnitude dos subsídios. Isto, porém, exige uma sofisticação nos sistemas de acompanhamento de cada país e o Brasil perde competitividade na medida em que não é capaz de mobilizar as informações necessárias em tempo real para fazer valer as suas posições nos foros internacionais de regulação do comércio.

Indicadores da evolução da estrutura industrial são prejudicados pela falta de atualização dos dados do IBGE. Indicadores de eficiência e desempenho a nível de empresas são difíceis de se obter e têm uma confiabilidade limitada. O crescimento das firmas, porém, é um indicador importante sobretudo em mercados estagnados, apontando para aumentos de *market share* e utilizado, junto com índices de rentabilidade, em estudos do setor a nível internacional.

Dadas as estratégias distintas do setor de cooperativas e do setor de capital aberto, os indicadores de *market share* dos distintos produtos precisam ser utilizados com cautela. As cooperativas mantêm algum nível de acompanhamento nesta área, mas os dados sobre os mercados de ponta são privativos das empresas e vistos como um elemento da sua competitividade. Na Europa estes dados são mais facilmente disponíveis, permitindo uma análise mais segura da evolução do setor.

Com base na análise realizada, dois fatores de competitividade mostraram-se importantes: o grau de atualização tecnológica, na área de leite fluido e de queijos tradicionais, e a modernização do sistema gerencial — flexibilidade organizacional e o desenvolvimento de competências mercadológicas. Assim, indicadores sobre a adoção de sistemas de planejamento estratégico, sobre o número de acordos de cooperação, junto com índices de gastos em publicidade, embalagens, estudos de mercados, podem captar estes aspectos de competitividade.

• Óleos

A análise da competitividade do complexo soja conta com um amplo conjunto de indicadores existentes. E, no entanto, necessário melhorar a sua qualidade. Tendo o complexo soja um elevado grau de organização a nível internacional, as entidades representativas empresariais possuem um aprimorado departamento de estatística, que se encarrega de manter os dados atualizados. As empresas, por outro lado, determinam a elaboração sistemática de estudos internacionais sobre a estrutura, competitividade e perspectivas do setor.

Para as estatísticas internacionais, empresas de consultoria mantêm bancos de dados atualizados por país sobre: produção, industrialização, consumo, importação/exportação de grão, farelo, óleo bruto/refinado, produtos concorrentes.

Dados comparados sobre custos de produção agrícola e industrial são disponíveis tanto de fontes oficiais, quanto de empresas, mas existem fortes problemas de comparabilidade e confiabilidade.

Dados de desempenho exportador são fornecidos pelo Decex para as 100 maiores exportadoras.

Os dados de produtividade agrícola (produção, área colhida, rendimento médio) são acompanhados pelo IBGE e pela CFP, mas as entidades de classe vêm criticando a sua qualidade e estão propondo criar um sistema de estatísticas próprio.

As empresas não revelam facilmente seus custos industriais, nem há tradição de acompanhamento do seu desempenho industrial. Os dados do IBGE — Pesquisa Industrial Mensal (PIM) — são baseados em ponderações (Censo Industrial de 1985) que não refletem mais a situação dos setores. No caso da indústria da soja, a reestruturação ocorrida na segunda metade da década, especialmente a migração das empresas para a região Centro-Oeste, que não é acompanhada pela amostra PIM, torna os dados desatualizados e pouco representativos.

O acompanhamento do peso das empresas líderes pode ser feito através dos dados financeiros no Balanço da *Gazeta. Mercantil,* mas uma combinação entre diferentes fontes seria necessária para discriminar a participação relativa das empresas nos distintos segmentos do mercado.

• Biotecnologia

No que diz respeito aos indicadores para avaliar a competitividade da biotecnologia no país, fica muito difícil defini-los numa situação na qual ainda não há mercados minimamente estruturados e onde a participação de empresas nacionais e mesmo multinacionais na moderna biotecnologia é bastante reduzida. Entretanto, a experiência recente de avaliação do desempenho de algumas empresas de biotecnologia no Brasil evidenciou alguns pontos que podem ser extrapolados para situações mais gerais. Tais são:

- A influência da estrutura gerencial nos caminhos dos investimentos privados em biotecnologia, no que diz respeito: i) à capacidade de articulação ao ambiente externo; e, ii) à dinâmica gerencial interna da firma.
- A influência do tipo de mercado privilegiado sobre o desempenho das firmas, no que diz respeito: i) ao seu tamanho e ao seu potencial de crescimento; e, ii) à sua capacidade em absorver inovações.
- A influência da capacidade de sustentação financeira nos rumos de investimento.
- A influência da estratégia de acesso aos mercados visados.
- A influência dos limitantes técnico-científicos e a importância das cumulatividades existentes e adquiridas.

Em termos mais concretos, os indicadores mais relevantes seriam: forma e grau de articulação com os grupos controladores (quando for o caso); a capacidade financeira das empresas maiores e sua importância para a cooperação com pequenas empresas; planejamento de curto, médio e longo prazos para geração de caixa, a fim de sustentar atividades de investimentos de mais longo prazo; capacidade de realizar acordos pré-competitivos de cooperação em pesquisa, produção e comercialização.

Numa perspectiva mais quantitativa, o desempenho de empresas de alta tecnologia pode ser mensurado pelas seguintes medidas: *burn rate,* que mede quanto capital está sendo consumido pela empresa por mês; *burn rate* de P&D, que representa o consumo em pesquisa e desenvolvimento; *burn rate* de tecnologia, que é a soma dos gastos com P&D com os gastos médios mensais com capital fixo; *overall burra rate,* que representa a soma de todos os custos e gastos mensais; *net burra rate,* que é a *overall* menos as rendas mensais médias da firma, o que dá idéia do consumo líquido de recursos financeiros; *survival index,* que é uma média entre o consumo líquido de recursos financeiros sobre a disponibilidade de reservas das firmas *(cash booh).*

A constatação de um *burn rate* elevado e de um *net burn rate* positivo indicam que a empresa está em fase de estruturação, que não começou a gerar retornos suficientes para cobrir seus gastos gerais e, particularmente, os gastos em P&D. Da mesma forma, o comportamento do *survival index* serve para medir se os investimentos em desenvolvimento tecnológico de produtos estão caminhando satisfatoriamente (índice decrescente) ou não (índice crescente).

Este tipo de medição aplica-se sobretudo a novas firmas, sejam elas NEB’s ou *joint-ventures.* São indicadores complementares e aplicáveis a mercados em formação. Adicionalmente, é da maior importância monitorar os caminhos que estão sendo trilhados pelas grandes companhias que estão investindo na moderna biotecnologia e suas possíveis estratégias para os mercados correlatos e para o mercado brasileiro. Este monitoramento permanente é uma tarefa essencial e complementar à determinação de prioridades para se traçar programas de desenvolvimento da biotecnologia no país.

PARTE II

A COMPETITIVIDADE NA INDÚSTRIA DE LATICÍNIOS

Apresentação

Este estudo visa identificar os condicionantes de competitividade no setor de laticínios e, para tanto, abrangerá o conjunto de produtos derivados de leite, tratando o leite em si basicamente como matéria-prima industrial. Entretanto, o peso do leite como custo no preço final do produto industrial, o nível de intervenção política na produção de leite e a substituibilidade entre o produto industrial e agrícola (reidratação de leite em pó) exigirão uma consideração específica dos fatores que determinam a dinâmica da produção agrícola.

O universo do estudo, portanto, abrange: leite industrializado em todas as suas formas (pasteurizado/esterilizado/Longa Vida), leite em pó (integral, desnatado etc.), creme de leite, manteiga, margarina, queijo, iogurte, sorvete e sobremesas lácteas, caseína e subprodutos.

Por privilegiar a competitividade, o estudo, porém, não pode se limitar ao leite e aos seus derivados, mas deve levar em conta o desempenho e as estratégias desenvolvidas em torno de seus substitutos — diretos e indiretos. No primeiro caso, trata-se de um forte movimento por parte do complexo de oleaginosos, no qual a manteiga já cedeu lugar à margarina, e alternativas a creme e queijos avançam. Substitutos diretos para o leite fluido com base em soja têm tido menos êxito, mas ainda são objeto de importantes pesquisas. Indiretamente, o leite tem que concorrer com o leque de outras bebidas, sobretudo sucos e refrigerantes, e esta pressão se reflete na estratégia de diversificação de algumas empresas no setor.

Dentro do próprio setor, como será visto, existe uma forte concorrência entre as distintas formas de consumir o leite. Assim, o leite em pó substitui o leite líquido e pode ser também reconvertido em leite fluido a nível industrial. O impacto mais importante para a reestruturação do mercado de leite fresco tem sido o desenvolvimento de leite "Longa Vida", que concorre diretamente com o leite pasteurizado, permitindo a formação de um mercado nacional e enfraquecendo o poder dos grandes pasteurizadores constituídos a nível regional em torno dos principais centros consumidores.

Resumo Executivo

1. Padrões de concorrência e regulação na indústria mundial

Evolução da produção e comércio mundiais

A produção global de leite e derivados gira atualmente em torno de 400 milhões de toneladas, mas apenas 5% desta produção passa pelo comércio mundial. Leite fluido e derivados frescos participam pouco neste comércio, cujos principais produtos são: leite em pó, manteiga, queijos e caseína.

Com a consolidação do Mercado Comum Europeu, apenas Nova Zelândia e Austrália têm setores leiteiros orientados para exportação. Embora o comércio mundial esteja dominado pela CEE, e os EUA tenham uma posição de destaque, nos dois casos as exportações representam fundamentalmente excedentes de uma estrutura produtiva cujo dinamismo depende de subsídios e protecionismo.[1] A evolução de segmentos do mercado mundial de queijos, porém, constitui uma exceção e começa a refletir as estratégias competitivas das empresas líderes.

Evolução da estrutura produtiva leiteira nos Estados Unidos

Partindo de bases agrícolas bastante distintas, a dinâmica do setor leiteiro nos EUA e na CEE mostra-se convergente. A política de sustentação do preço do leite nos dois blocos, bem como a proteção do mercado doméstico permitiram um aumento contínuo de produtividade.

A partir dos anos 70, esta política levou a uma superprodução estrutural nos dois blocos, que se refletiu num aumento de estoques e dos custos de intervenção. Modificações nos padrões de regulação nos anos 80 estimularam a saída do produtor marginal, aceleraram processos de concentração, tanto do lado agrícola como industrial, e promoveram uma política de exportações subvencionadas para diminuir os custos dos estoques e da política de sustentação de preços.

Foram mantidas, entretanto, a proteção ao mercado doméstico e a sustentação de preços. Desde 1953, os EUA estabeleceram quotas que limitam as importações a 2% da produção interna para quase todos os produtos lácteos; as compras da produção doméstica pelo governo americano são estabelecidas em lei, como instrumento para a manutenção de preços; a diferença entre o preço doméstico e o internacional é repassada aos exportadores. Na CEE, as pressões dos EUA no âmbito do GATT têm levado à redução de exportações subsidiadas, à diminuição dos preços de sustentação internos e das tarifas de importação.

As políticas de regulação mostraram-se compatíveis com um vigoroso progresso técnico no setor. Automação e informatização caracterizam todas as etapas da cadeia e o setor é também palco de inovações radicais na área de biotecnologia — hormônios de estímulo à lactação e enzimas de engenharia genética para aumentar a eficiência da produção de queijos, por exemplo. Novas tecnologias de processo se difundiram, sobretudo na área de queijos, leite fluido e produtos frescos. Economias de escala obtidas em "hiperplantas" podem estabelecer novos patamares para competitividade em custos.[2] O ritmo de lançamento de novos produtos acelerou-se nos anos 80, seguindo a crescente segmentação do mercado, influenciado por critérios de saúde, nutrição, mudanças na estrutura da família e consumo fora do lar.

---

[1] Em 1986, os subsídios correspondiam a 39% dos custos da produção de leite nos EUA e a 44% na Holanda.

[2] A Borden (EUA) segue a estratégia de criar "hiperplantas" que processam três vezes mais leite que a maior planta em operação. Cada "hiperplanta" substituiria, em média, cinco ou seis plantas tradicionais.

A composição do comércio mundial de produtos lácteos, porém, não reflete a evolução dos mercados domésticos dos países industrializados nem as estratégias das empresas líderes ou os padrões de concorrência. Os segmentos dinâmicos do mercado de leite e derivados se deslocaram de leite fluido, manteiga e queijos duros (produtos com demanda praticamente estagnada nos países desenvolvidos) para produtos frescos e queijos finos, bem como subprodutos de mais alto valor agregado, na forma de proteínas para as indústrias farmacêutica e cosmética.

Evolução da estrutura leiteira na CEE

A combinação de estagnação da demanda global e segmentação do consumo nos EUA e na CEE tende a valorizar estratégias agressivas de aquisições e de lançamento de novos produtos. Ao mesmo tempo, as pressões em torno de subsídios e liberalização dos mercados exigem maiores níveis de eficiência e gerenciamento de custos. Assim, num contexto de poucas barreiras tecnológicas, a capacidade gerencial e a flexibilidade organizacional tornam-se os aspectos talvez mais importantes de competitividade.

Neste ambiente, a situação das cooperativas mostra-se mais vulnerável. Estratégias agroindustriais determinadas prioritariamente por interesses agrícolas e uma certa fragilidade gerencial e financeira colocam a estrutura cooperativa em desvantagem face a padrões de concorrência baseados em *take overs* e capacidade mercadológica. Uma avaliação da reestruturação do setor nos EUA e na CEE aponta para um declínio na participação do setor cooperativista onde este convive com um forte setor de capital aberto.

A CEE é responsável por mais de 60% do mercado mundial de produtos lácteos e as suas políticas de regulação estão sofrendo os efeitos combinados da crise fiscal e das negociações para a liberalização do comércio no âmbito do GATT. Como conseqüência, prevê-se maior abertura da CEE às importações e diminuição das suas exportações em torno de 20%. Esta maior abertura terá reflexos internamente sobre as empresas, levando a estratégias que busquem redução de custos de produção, visando a maior competitividade. Os critérios de definição dos novos tetos de exportação, porém, incluem um viés que favorece os produtos de intervenção, sobretudo leite em pó, com prejuízo para o setor de queijos, onde existe maior convergência entre os padrões de competitividade nos mercados domésticos e no comércio mundial. Pode-se prever, portanto, que a CEE continuará a dominar o comércio mundial com base nos excedentes dos produtos básicos de intervenção.

2. Competitividade do setor de laticínios brasileiro

Diagnóstico da competitividade da indústria brasileira

Com mais de 13 milhões de toneladas por ano, o Brasil é um dos maiores produtores de leite do mundo, mas seu consumo de leite *per capita* — menos de 100 litros por habitante/ano — fica bem abaixo das recomendações da FAO.

Níveis de consumo e de produtividade abaixo da média mundial e bem abaixo dos padrões dos principais concorrentes têm servido para justificar uma política de desproteção ao setor no Brasil. Existe consenso entre os especialistas de que durante 40 anos a política de tabelamento do preço do leite, combinada com importações visando ao controle da inflação, contribuiu para retardar a modernização do complexo leiteiro.

No entanto, comparações de custos de produção e preços ao consumidor apontam para o potencial de competitividade do setor, num contexto de liberação de preços e da eliminação de políticas tributárias e tarifárias que favorecem o produto importado. Estudos mostram custos de

US$ 0,20 por litro de leite no Brasil, contra US$ 0,14 a US$ 0,16 na Argentina; o preço ao consumidor, porém, se iguala nos dois países, mostrando a competitividade compensadora dos elos a jusante da produção agrícola, tanto no processamento como no transporte e distribuição.

Pode-se distinguir três períodos na evolução do setor leiteiro: i) meados dos anos 60 até o início dos 80; ii) a crise da década de 80; e, iii) o período recente de liberação de preços, liberalização e integração regional.

O primeiro período foi caracterizado por: a) uma dinâmica de urbanização e, portanto, crescimento na demanda por leite fluido; b) integração dos mercados nacionais através da malha rodoviária; e; c) adoção de novos padrões de consumo de derivados de leite — iogurtes, sobremesas e queijos não-tradicionais.

Neste período as multinacionais assumem posição de destaque nos mercados mais dinâmicos e de mais alto valor agregado (iogurtes, sobremesas, *petit-suisse).* As cooperativas, por sua vez, concentraram esforços na consolidação e ampliação das centrais para dominar o mercado de leite pasteurizado e responder à unificação dos grandes mercados urbanos.

Ao mesmo tempo, o surgimento do segmento de produtores de leite B atesta um processo parcial de tecnificação da base agrícola. No entanto, a sazonalidade da produção leiteira representa um grande empecilho à modernização industrial, dificultando a estabilização de preços e onerando os custos operacionais e de estocagem. O sistema de preços baseado em "quotas" da produção na entressafra visava à especialização da atividade leiteira.

Na década de 80, a crise sustou a demanda e diminuiu os recursos para a pecuária. A retração do setor estimulou o recurso a importações que, por sua vez, bloquearam a modernização do setor. O setor cooperativista foi o mais prejudicado por concentrar suas atividades no produto tabelado e de menor valor agregado — o leite C, e por ser obrigado a comprar o produto dos sócios inclusive quando a crise levava a um excesso de matéria-prima.

Por sua vez, os produtores de leite B e as indústrias de derivados de leite beneficiaram-se de uma liberação de preços, embora aqui também houvesse retração da demanda. O produto que mais cresceu na década foi o leite fluido tipo Longa Vida (cerca de 150% de crescimento), dominado pela multinacional Parmalat, que ameaçou os tradicionais mercados de leite pasteurizado. A crise, porém, limitou o ritmo de inovação de produto e as cooperativas conseguiram entrar no mercado tanto de Longa Vida como de iogurtes, embora com parcelas menores de mercado. A consolidação em forma de centrais permitiu que a estrutura cooperativista fizesse a transição de mercados regionais para nacionais e depois para pautas de consumo com maior valor agregado e envolvendo processos produtivos mais sofisticados.[3]

Nos primeiros anos de 90 a situação do setor leiteiro mudou dramaticamente. No final da década de 80 já se iniciou uma nova retração de demanda após a euforia do Plano Cruzado. Isto foi combinado com um aumento brutal de importações, sobretudo de leite em pó. A abertura para o Mercosul, com a taxa de câmbio favorecendo a Argentina, aumentou ainda mais o peso das importações dos produtos lácteos básicos — manteiga, queijos tradicionais e leite em pó.

O Governo Collor liberou os preços tanto do produtor como do consumidor, pondo fim ao tabelamento que durou mais de 40 anos. Isto, porém, se deu no contexto de uma profunda retração de demanda provocada pelo Plano Collor, e da saída do Governo dos programas sociais de leite, que

[3] Em 1987, as cooperativas detinham 80% da produção de leite B, 30% do leite Longa Vida Integral, 75% do desnatado, 50% da produção de manteiga, 35% de queijos e 40% de iogurtes.

em alguns anos representava 30% da captação global de leite (entre 1 e 2 bilhões de litros por ano, no período 1988/90).[4]

No início dos anos 90, portanto, o setor leiteiro combina retração de demanda, excesso de matéria-prima e aumento de importação de leite em pó por parte de algumas grandes empresas. O setor se divide em torno de duas estratégias. Por um lado, as cooperativas defendem a modernização da pecuária leiteira e o compromisso com as bases de abastecimento domésticas. Por outro, grandes grupos combinam abastecimento doméstico com importação de leite em pó, agora liberada para a iniciativa direta das empresas. Esta divergência do setor é refletida no contencioso instaurado contra as importações de leite em pó subsidiado de procedência da CEE.

O período mais recente tem sido caracterizado pelo avanço das empresas multinacionais, que têm se lançado numa estratégia de aquisições, incorporando tanto empresas nacionais como pequenos laticínios e cooperativas. Assim, a Nestlé e a Parmalat fortaleceram ainda mais suas posições e a Gessy Lever assumiu uma posição de liderança na área de queijos finos.

Oportunidades e obstáculos à competitividade

Barreiras tecnológicas existem em poucos setores — formulados para crianças, queijos finos, muito embora estes sejam importantes em termos de valor agregado e do dinamismo dos seus mercados. Em geral, as barreiras decorrem dos custos de sustentação de marca e do controle sobre o lançamento de novos produtos. Nas condições brasileiras, o leite fluido representa um novo eixo importante de competitividade. Inexistem barreiras tecnológicas para as empresas líderes nacionais e as centrais das cooperativas, e as barreiras mercadológicas são limitadas — entre 1982 e 1992, o número de empresas produtoras de leite Longa Vida passou de 9 para 18, com uma capacidade instalada atual de 655 milhões de litros. As empresas, porém, que permanecerem como pasteurizadores de leite C em embalagem plástica e que não mobilizarem condições para produzir os novos tipos de cartonados e de *Tetra-Pak* enfrentarão grandes dificuldades.

Pressionadas pela abertura dos mercados, as empresas enfrentam padrões de concorrência que exigem competitividade de custos e novas capacidades gerenciais, valorizando estratégias mercadológicas. Isto representa um desafio particular para as cooperativas, que precisam buscar níveis mais altos de integração para enfrentar as barreiras nos segmentos mais valorizados do mercado e adotar formas organizacionais mais ágeis para acompanhar as tendências do mercado. Internamente, as medidas de profissionalização da estrutura gerencial, já iniciadas, precisam ser aceleradas.

A falta de modernização da pecuária leiteira foi identificada como uma fonte importante de conflitos entre os agentes econômicos e um empecilho específico para a competitividade do setor cooperativista. A persistência de um parque leiteiro não especializado constitui um obstáculo estrutural importante para a competitividade do setor.

Estudos recentes, porém, enfatizam a competitividade potencial da produção leiteira brasileira, uma vez isenta de tarifas e tributos discriminatórios. Por outro lado, os países do Mercosul dificilmente podem aumentar de forma significativa suas exportações de produtos lácteos e leite fluido.

[4] Nas capitais do Nordeste, o fim do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes fez cair pela metade a demanda por leite, gerando grandes dificuldades para a indústria local, além das óbvias implicações sociais deste fato.

3. Proposição de políticas

Propostas do setor

Desde 91, o Brasil vive a situação inédita de liberação dos preços de produtos lácteos. A experiência de tabelamento e intervenção foi tão amarga que o setor hoje quase que unanimemente prega a não-intervenção do Estado no mercado leiteiro.

As propostas de reestruturação elaboradas pelas principais lideranças do setor refletem a busca de um novo padrão de auto-regulação. Neste padrão, o Governo não deveria mais intervir na fixação de preços, limitando-se a assegurar a divulgação mensal das planilhas de custos elaboradas pela Embrapa. Para permitir o planejamento da produção, o Estado deveria também divulgar com 6 meses de antecedência suas previsões de compra, especificadas por região e produto. Estes programas oficiais, por sua vez, deveriam sofrer um acompanhamento público e mensal de demanda e gastos. Ao mesmo tempo, o Estado deveria se responsabilizar pela promoção de pesquisa através do sistema Embrapa, intensificando também o seu trabalho na área da sanidade do rebanho. A assistência técnica aos produtores, por outro lado, caberia ao setor privado.

Políticas de reestruturação setorial

Na reestruturação do setor, o Estado deveria desempenhar um papel ativo nas seguintes áreas: crédito, estoques e política comercial. Novos critérios deveriam orientar a liberação de crédito para assegurar a modernização do setor agrícola. Estes critérios têm a clara intenção de estimular uma pecuária "tecnificada" e especializada. As restrições incluem os seguintes itens: i) a produção leiteira a ser beneficiada precisa ser uma atividade expressiva; ii) a propriedade precisa ser localizada numa bacia leiteira expressiva; iii) a propriedade deve ter uma escala mínima de produção; iv) a propriedade deve apresentar atestados de sanidade do rebanho em relação à brucelose e tuberculose, com obrigatoriedade de vacinação contra febre aftosa e brucelose no caso de bezerras; v) o acesso ao crédito deve ser condicionado à apresentação de projeto com controle de aplicação dos recursos e liberação parcelada; e, vi) as empresas ou cooperativas precisam ter equipes de assistência técnica capazes de acompanhar os projetos.

O setor privado deveria responsabilizar-se pela manutenção de estoques, com o papel do Estado reduzido à provisão de linhas de financiamento. Na definição dos preços dos estoques, o Governo deveria levar em conta as seguintes variáveis: i) preço do leite "quota" na entressafra; ii) período de formação e de desova dos estoques; e, iii) custo financeiro da produção e estocagem dos produtos.

Importações só deveriam ser permitidas para complementar a insuficiência interna, sendo feitas exclusivamente pela indústria, sem incentivos e com o mesmo trato tributário dispensado ao produto nacional. Qualquer subsídio, sob qualquer forma, concedido pelo país de origem ou por organismos de integração entre países, seria neutralizado por taxação. Durante 5 anos o imposto de importação seria ajustado de modo a equiparar as importações ao custo do produto nacional. Leite importado não poderia ser utilizado para programas sociais e deveria haver maior fiscalização em relação à qualidade. Exportações seriam liberadas para os produtos lácteos excedentes.

Sem o tabelamento de preços por parte do Governo, a questão-chave gira em torno dos mecanismos de auto-regulação para assegurar a reestruturação do setor. A proposta em relação à fixação de preços estabelece a obrigatoriedade de regras coletivas e escritas, com período de vigência definido e negociado entre os produtores e compradores. Estas regras especificariam

critérios para a fixação dos preços, prazos de pagamento, formação de quotas, período de prática de leite extra quota e, quando apropriado, classificação por qualidade e bonificação por escala.

Políticas de modernização produtiva

Uma política de P&D para o setor, visando apoiar o esforço de modernização, deveria basicamente assegurar a continuidade dos trabalhos e equipes de pesquisa existentes e promover estratégias mais agressivas de transferência de conhecimentos para o setor produtivo.

A modernização do setor também exige um novo Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa). O Riispoa em vigor é considerado defasado e um entrave à modernização de produtos e processos.

O ambiente concorrencial não se define fundamentalmente em torno da questão tecnológica. A falta de atualização tecnológica detectada em alguns estudos reflete as condições do mercado doméstico, mais do que barreiras em relação ao acesso. No entanto, a conjuntura atual exige novas competências, que apontam para a necessidade de medidas para acelerar o profissionalismo das estruturas gerenciais das cooperativas, bem como mecanismos que flexibilizem sua estrutura organizacional. Os novos processos tecnológicos que afetam o setor de leite fluido e queijos tradicionais apontam também para a necessidade de mecanismos de apoio para o reaparelhamento das cooperativas menores e dos pequenos laticínios.

Políticas relacionadas aos fatores sistêmicos

Em comum com outros setores, os atores econômicos reivindicam modificações na cobrança de ICMS. Várias propostas são apresentadas neste sentido, como isenção ou concessão de crédito presumido de ICMS durante os meses da safra, ou a aplicação dos recursos em programas sociais de alimentação.

As experiências do setor no contencioso para impor uma tarifa compensatória sobre as importações de leite em pó da CEE apontam para a necessidade de fortalecer a capacidade negociadora do Itamaraty no âmbito do GATT. Isto é mais importante na medida em que os julgamentos tendem a definir-se no terreno dos procedimentos. Um Fundo para custear o acompanhamento e atividades, necessário ao suporte às negociações internacionais, poderia ser criado pelas associações de classe.

O leite é um dos produtos mais sensíveis no contexto da integração do Mercosul e sua competitividade é afetada pela política tarifária. Propõe-se que as tarifas sobre os insumos utilizados na produção leiteira sejam eliminadas. Ao mesmo tempo, o mercado doméstico precisa ser defendido de concorrência desleal através da negociação de uma elevada tarifa externa comum.

4. Indicadores de competitividade

Este trabalho enfatizou a importância da matéria prima para a competitividade estrutural do complexo. Especialistas da área reclamam da precariedade dos dados disponíveis sobre o rebanho brasileiro (tamanho, níveis médios de produtividade, grau de heterogeneidade e especialização da produção). Ao mesmo tempo, as diversas fontes IBGE, Ministério de Agricultura, bases de dados estaduais — exibem variações importantes entre elas. Alguns estados, como São Paulo, através do IEA e da Cati, têm um acompanhamento próprio. Prioridade deve ser dada à retomada dos trabalhos do IBGE e maior rapidez na divulgação dos resultados.

Por outro lado, as cooperativas e a Associação Brasileira dos Produtores de Leite B (ABPLB) têm bancos de dados que permitem acompanhar a evolução da produtividade média e a evolução do universo dos seus sócios e membros.

A nível de custos de produção agrícola, os sistemas públicos de pesquisa e assistência técnica nos vários países (INRA, na França, INTA, na Argentina e USDA, nos EUA) produzem planilhas que permitem comparações de eficiência competitiva. Os dados da Embrapa são desdobrados por extrato, região e diferentes padrões tecnológicos. Sob o impacto do Mercosul, planilhas de custos estão sendo elaboradas, incluindo uma avaliação do peso de tributos e tarifas (Ipardes, ABPLB). Dados do USDA comparam também o peso de subsídios.

A CBCL (Confederação Brasileira de Cooperativas de Leite) faz um acompanhamento dos dados sobre a evolução de preços correntes e reais dos distintos tipos de leite e derivados.

Dados sobre a produção e comércio mundial, desdobrados por principais rubricas, bem como coeficientes de exportação e importação e participação relativa dos distintos países, são disponíveis numa variedade de fontes — USDA, Eurostat, FAO, GATT, Funcex. Como indicador de desempenho competitivo, porém, estes dados são pouco relevantes, levando em conta o peso dos subsídios. O comércio mundial de queijos finos, porém, começa a refletir as estratégias competitivas do setor e pode ser utilizado como indicador de desempenho.

Através dos dados de subsídios e da evolução dos preços domésticos, é possível calcular a magnitude dos subsídios. Isto, porém, exige uma sofisticação nos sistemas de acompanhamento de cada país, e o Brasil perde competitividade na medida em que não é capaz de mobilizar as informações necessárias em tempo real para fazer valer suas posições nos foros internacionais de regulação do comércio.

Indicadores da evolução da estrutura industrial são prejudicados pela falta de atualização dos dados do IBGE. Indicadores de eficiência e desempenho a nível de empresas são difíceis de se obter e têm uma confiabilidade limitada. O crescimento das firmas, porém, é um indicador importante, sobretudo em mercados estagnados, apontando para aumentos de *market share e* utilizado, junto com índices de rentabilidade, em estudos do setor a nível internacional.

Dadas as estratégias distintas do setor de cooperativas e do setor de capital aberto, os indicadores de *market share* dos diferentes produtos precisam ser utilizados com cautela. As cooperativas mantêm algum nível de acompanhamento nesta área, mas os dados sobre os mercados de ponta são privativos das empresas e vistos como um elemento da sua competitividade. Na Europa estes dados são mais facilmente disponíveis, permitindo uma análise mais segura da evolução do setor.

Dois fatores de competitividade mostraram-se especialmente importantes na análise realizada. O primeiro refere-se ao grau de atualização tecnológica nas áreas de leite fluido e de queijos tradicionais. O outro diz respeito à modernização do sistema gerencial, flexibilidade organizacional e o desenvolvimento de competências mercadológicas. Assim, indicadores sobre a adoção de sistemas de planejamento estratégico e sobre o número de acordos de cooperação, ao lado de índices de gastos em publicidade, embalagens e estudos de mercado, podem captar estes aspectos de competitividade.

1. Padrões de Concorrência e Regulação na Indústria Mundial

Evolução da produção e comércio mundiais

A produção mundial de leite tem oscilado em torno a uma média de 435 milhões de toneladas entre 1988-90, e 417 em 1991-93. Este declínio deve-se fundamentalmente à desagregação da economia leiteira na ex-URSS. Deste total, apenas 5% entra no comércio mundial. Leite fluido e derivados frescos têm pouca participação no comércio mundial por problemas de perecibilidade e custos de transporte. A tendência de internacionalização neste segmento foi na forma de investimento direto, movimento liderado pela Nestlé.

Na área de derivados duros e semiduros, consolidou-se um comércio europeu a partir do final do século passado com a Dinamarca e Holanda exportando manteiga, sobretudo para Inglaterra. Este mercado, porém, foi contestado por Nova Zelândia e Austrália, aproveitando vantagens de custos e os importantes laços com o Commonwealth. Na consolidação do Mercado Comum o comércio intereuropeu foi internalizado, mas a Nova Zelândia e a Austrália se mantiveram no mercado inglês.

Na nova consolidação dos blocos econômicos, portanto, apenas Nova Zelândia (com coeficiente de exportação de 90%) e Austrália (45%) têm economias leiteiras voltadas para exportação e baseadas em vantagens de custos, como pode ser apreciado na Tabela 1.

Tabela 1: Custos de produção (1986)

(US$ por CWT)

Itens	Canadá	Alem. Oc.	França	Irlanda	Holanda	N. Zel.	EUA
Subsídio - Impostos	11,42	8,43	6,71	3,95	7,87	0,57	7,47
Custos Variáveis:							
Rações	4,27	5,66	4,40	1,03	3,92	0,41	4,35
Mão-de-Obra	1,27	0,68	1,53	0,30	0,27	0,33	0,89
Outros	6,36	7,96	8,23	2,35	4,59	2,81	1,92
Subtotal	12,00	14,30	14,16	3,68	8,78	3,55	7,16
Custos Fixos	0,73	1,68	1,13	1,43	0,33	0,34	2,02
Depreciação	2,71	3,12	2,15	2,11	0,86	0,45	1,09
Retornos ao Capital	0,63	0,73	0,50	0,49	0,20	0,07	0,25
Custos Totais	27,49	28,26	24,65	11,66	18,04	4,98	18,00

Fonte: Industry & Trade Summary (1992).

Para todos os demais países, o componente de custos mais importante são os subsídios, que determinam a dinâmica atual do comércio internacional de produtos lácteos, representando as exportações, fundamentalmente, excedentes de uma estrutura produtiva que se expande a partir de subsídios e proteção.

Embora a nível global o volume de exportações seja baixo — em torno de 5% da produção total, o comércio internacional chega a envolver uma parcela importante dos principais derivados de leite — manteiga, queijo, leite em pó e caseína.

Entre 1988 e 1993 as exportações de manteiga representaram entre 16% e 11% da sua produção mundial, queijo 5% e 7,5%, leite em pó 33% e 18% e caseína, 60% e 69%.

A participação relativa dos principais países exportadores entre 1988 e 1991 pode ser captada através da Tabela 2.

Tabela 2: Exportações (1988/91)

(1.000 t)

	Manteiga		Queijo	
	1988	1991	1988	1991
EUA	20	78	17	8
CEE	658	285	426	457
Austrália	52	56	74	63
Nova Zelândia	240	176	105	100
% do Total	92	86	74	75
	Leite em Pó		**Caseína**	
	1988	1991	1988	1991
Canadá	59	36	0	0
EUA	189	104	0	0
CEE	627	239	71	80
Austrália	75	126	8	2
Nova Zelândia	183	171	69	67
% do Total	93	85	87	92

Fonte: World Dairy Situation (1992).

Nas exportações de manteiga, Finlândia, Suécia e Canadá, entre os países não indicados na Tabela 2, mostram uma participação crescente, com a presença também da Argentina. As exportações de queijos são menos concentradas e os países da Europa do Leste e Ocidental, fora da CEE, têm uma participação forte (22%), bem como a Argentina (quase 3% em 1990). No caso de leite em pó desnatado destaca-se a participação da Polônia, com 11%, Argentina, com 3% em 1990, bem como da Austrália e da Suécia. A Polônia também se destaca na exportação de caseína.

Os fluxos de comércio podem ser captados através dos dados dos principais importadores (Tabela 3).

Tabela 3: Importações (1988/91)

(1.000 t)

	Manteiga		Queijo	
	1988	1991	1988	1991
EUA	0	0	131	170
CEE	77	71	127	116
Polônia	34	40	0	0
Ex-União Soviética	440	250	0	0
Japão	23	21	114	122
% do Total	95	91	76	72
	Leite em Pó		**Caseína**	
	1988	1991	1988	1991
A. Latina incl. México	254	142	0	0
EUA	0	0	85	73
CEE	0	0	29	80
Japão	130	117	0	0
% do Total	85	88	99	100

Fonte: World Dairy Situation (1992).

De novo o mercado de queijos mostra-se o mais diversificado e Brasil e México representam a quase totalidade das importações da América Latina (8 mil toneladas em 1988,34 mil toneladas em 1991). Os demais países que têm alguma importância nas importações são também exportadores. No caso de leite em pó os mercados importadores são fundamentalmente América Latina e Japão.

Em todos os quatro blocos de produtos o maior exportador é a CEE. Os EUA concorrem com a Nova Zelândia nas exportações de manteiga e leite em pó. Assim, embora a Nova Zelândia seja o exportador de mais baixo custo, com seu parque produtivo voltado para os mercados externos, o mercado mundial é atualmente dominado pelos dois blocos principais — CEE e EUA.

Evolução da estrutura produtiva leiteira nos Estados Unidos

Uma breve consideração sobre a indústria leiteira dos Estados Unidos deixa claro que sua dinâmica decorre do conjunto de políticas elaboradas para regular o setor. As exportações são viabilizadas e motivadas pelo Governo, num esforço de defender os preços internos e dificilmente existiriam se o critério fosse competitividade de custo.

Na segunda metade dos anos 80, o número de produtores de leite nos EUA baixou de 249 mil para 194 mil, estimulado em parte pelo *Government Dairy Termination Program,* implementado em 1986/87. Ao mesmo tempo, houve uma redução no número de plantas industriais de 2.000 para 1.700. Por outro lado, neste mesmo período houve um aumento na produção por vaca de 10%, e a produção total de leite passou de 140 para 143 bilhões de litros. Assim, os padrões de regulação conseguiram impulsionar a produtividade, refletida também no alto nível de automação e informatização do ciclo produtivo, desde a fazenda até a entrega.

Gastos de pesquisa são estimados em centenas de milhões de dólares por ano. A aplicação mais notória é na produção agrícola — no hormônio de estímulo à lactação, BST, desenvolvido por Monsanto (US$ 50 milhões por ano em P&D) e Eli Lilly. Os resultados são objeto de muita controvérsia, mas avaliações recentes estimam que este hormônio leva a um aumento de produção em torno de 20%, sem acréscimo de rações. Existe bastante oposição ao uso de BST, tanto por

fatores sociais (desemprego) como de saúde (medo da passagem do hormônio para o leite) e sua difusão ainda depende da superação de barreiras legais em alguns estados dos EUA e na CEE. Tudo indica, porém, que o produto já está sendo difundido na Europa do Leste e nos países da ex-União Soviética, bem como em alguns países em desenvolvimento. É evidente que uma tecnologia tão potente poderia minar os esforços atuais, tanto nos EUA como na CEE, de diminuir a produção global.

As inovações, contudo, não se limitam ao lado agrícola e existem avanços notáveis na produção de queijos, cujo consumo *per capita* se encontra em ascensão tanto nos EUA como na CEE. Neste caso, as inovações abrangem os processos biológicos, como o uso de uma enzima de maturação, produto de engenharia genética — a renina, e a automação do processo industrial. Inovações de produto incluem leite na forma de UHT (Longa Vida), derivados frescos com louco teor de gordura e novos tipos de sorvete.

Uma importante parcela da produção de leite nos EUA passa pela estrutura das cooperativas, que processam em torno da metade de sua coleta e repassam a outra metade a plantas independentes. Os processos de reestruturação apontados acima atingem tanto as cooperativas quanto as plantas independentes, entre as quais as multinacionais.

A compra da Carnation pela Nestlé em 1985 atraiu muita atenção e representou um importante passo na reestruturação das suas atividades leiteiras. Empresas holandesas e canadenses também estão presentes no mercado americano, mas no conjunto do setor leiteiro o peso das empresas estrangeiras é muito pequeno. Grandes grupos como Kraft General Foods, da Philip Morris, e Borden exercem um papel de liderança no setor.

Os resultados de um estudo das estratégias competitivas de uma amostra de firmas inovadoras no setor (Dobson, 1992), abrangendo cooperativas e empresas e cobrindo os distintos contextos regionais, captam a evolução nos anos 80 e apontam para a dinâmica de reestruturação nos próximos anos (Tabela 4).

Tabela 4: Estratégias gerenciais de uma seleção de empresas processadoras de leite fluido. Ênfase das estratégias (1980-90)

Firma	Tipo	Diversificação	Novos Produtos	*Joint Ventures*	Redução de Custos	Aquisição
Borden	Nac.	A	A	M	A	A
Dean	Nac	M	M	B	A	A
Kroger	Nac (Superm)	M	M	B	A	B
Morning Star	Nac	B	B	B	M	A
Royal Wessanan	Nac.	A	M	B	M	A
Labatt	Reg.	A	M	B	A	A
Dairymen	Reg Coop	M	M	M	A	B
Land O'Lakes	Reg Coop	A	A	M	M	M
Mid-Amer Dairy	Reg Coop	A	A	A	M	A
Praire Farms	Reg Coop	B	M	A	A	A

Legenda: A: alta; M: média; e, B: baixa.
Fonte: Dobson (1992).

Numa comparação de estratégias nos anos 80, tanto as cooperativas como as empresas do setor leiteiro norte-americano deram prioridade à diversificação, lançamento de novos produtos e redução de custos. As cooperativas, porém, foram menos agressivas na área de aquisições e apostaram mais em *joint-ventures* que as empresas.

O setor leiteiro caracteriza-se como sendo já maduro e as estratégias competitivas se pautam por uma combinação de desenvolvimento de novos produtos/aquisições de marcas e redução de custos nas áreas de *marketing* e de processo.

Em relação a esta última, a estratégia da Borden de criar hiperplantas, que processam três vezes mais do que a maior planta em operação, estabelece os parâmetros de competitividade com base em custos. Com esta estratégia, cada hiperplanta substituiria em média cinco ou seis plantas tradicionais. Esta estratégia estende-se também a produtos especializados, permitindo o abastecimento do mercado através de uma única planta.

Estas economias de escala são alcançadas utilizando tecnologias de processo já difundidas, o que, ao lado da estratégia de inovação de produto, aponta para a importância de capacidade gerencial. Talvez este seja um dos pontos vulneráveis do setor cooperativista e que explica a valorização por parte deste segmento de estratégias de *joint-ventures* na busca de capacitação em áreas novas.

Na área de aquisições, o estudo de Dobson também aponta para a vulnerabilidade das cooperativas, que visam principalmente ao aumento na capacidade de processamento da matéria-prima de seus sócios. Segundo este estudo, o sucesso das aquisições depende da saúde financeira e operativa das firmas adquiridas.

Para os anos 90, o estudo prioriza sobretudo o desenvolvimento de competência gerencial, enfatiza que aquisições devem visar empresas saudáveis e acautela sobre as limitações de *joint-ventures, f*usões, embora representem um mecanismo de defesa face ao avanço dos supermercados e ao poder de mercado das empresas, envolvem problemas ainda maiores de compatibilização. Finalmente, o perigo de instabilidade financeira como conseqüência de períodos de reestruturação implica a necessidade de instrumentos específicos de regulação das relações entre fornecedores e processadores.

As estratégias, portanto, se pautam por um esforço de mudar as bases de competitividade de custos para a diferenciação do produto, ao mesmo tempo em que o gerenciamento de custos ainda se mostra crucial. Isto explica a dupla tendência de concentração/maiores economias de escala e a aceleração do lançamento de novos produtos.

Este processo dinâmico de reestruturação do setor nos EUA avança no contexto de um mercado altamente protegido. Desde 1953 quotas de importação foram estabelecidas para a quase totalidade de produtos lácteos, estabelecendo um limite às importações de, no máximo, o equivalente a 2% da produção doméstica de leite. Tomando como ponto de referência a segunda metade dos anos 80, pode-se ver que esta quota ainda funciona plenamente (Tabela 5).

Tabela 5: Participação das importações na produção total

	Produção	Exportação	Importação	Consumo	% Imp.
1986	37.990	329	619	38.280	1,6
1987	39.308	316	659	39.651	1,7
1988	41.289	402	683	41.570	1,6
1989	43.370	366	815	43.819	1,9
1990	48.471	282	853	49.042	1,7

Fonte: Industry & Trade Summary (1992).

As importações limitam-se fundamentalmente a certos tipos de queijos e insumos como caseína e lactalbumina. Os dados comparados de custos (apresentados na Tabela 1) mostram que os EUA não têm como competir com a Nova Zelândia ou a Irlanda (e pode-se acrescentar Austrália), muito embora sua situação seja mais favorável quando comparada ao Canadá ou a alguns países europeus. Assim, as importações são artificialmente limitadas e a política de quotas tem que ser entendida à luz dos abrangentes mecanismos de sustentação de preços no setor leiteiro.

A política de sustentação de preços estabelecida em lei exige que o Poder Público compre produtos lácteos na medida do necessário para manter o nível dos preços. Os montantes constam da Tabela 6.

Tabela 6: Compras do governo em milhões de libras-peso (1986/90)

Ano	Manteiga	Queijo-Cheddar	Leite em Pó Desnatado
1986	287,6	468,4	827,3
1987	187,3	282,0	559,4
1988	312,6	238,1	267,5
1989	413,4	37,4	0,0
1990	400,3	21,5	117,8

Fonte: Industry &Trade Summary (1992).

A regulação de preços é determinada com base em dois programas federais: o Dairy Price Support Program, estabelecido no Agricultural Act de 1949, e os Federal Milk Marketing Orders, que fazem parte do Agricultural Marketing Act de 1937.

Esta regulação determina que o preço do leite ao produtor seja mantido entre 75 e 90% do preço de paridade (entendido como preços que mantêm o poder de compra em relação a insumos nos níveis de 1910-14) para assegurar a oferta de leite, refletir mudanças nos custos de produção e permitir a aferição de uma renda adequada para a manutenção da estrutura produtiva. Desde o início dos anos, 80, o preço de sustentação não é mais determinado por níveis de paridade, mas por preços específicos estabelecidos pelo Congresso.

Existem três tipos de leite Grau A com preços diferenciados: o Tipo I, que recebe um preço prêmio e destina-se a consumo fluido; o Tipo II, usado para produtos frescos e o Tipo III, para produtos armazenáveis (queijo, manteiga, leite em pó desnatado). O preço do Tipo III é fixado próximo ao nível do leite Grau B da região de Minnesota e Wisconsin, onde o leite é predominantemente destinado à produção de manteiga, queijo Cheddar e leite em pó desnatado. O

Governo compra estes três produtos para estabelecer o preço de apoio, o que tem um efeito em cascata nos outros tipos de leite.

Em 1985, o nível de compras por parte da CCC para a sustentação dos preços foi diminuído e um programa elaborado para incentivar a saída da produção leiteira. Segundo este programa, o Governo pagava os produtores que abatessem ou exportassem seu rebanho entre 1986/87 e que se comprometessem a não voltar à atividade antes de 1991. Calcula-se que estas medidas resultaram numa poupança líquida de US$ 2,4 bilhões durante os anos 86/90.

O "Farm Bill" de 1990 assegura um preço de sustentação de US$ 10,10 *per cent*, mas este preço seria diminuído na medida em que a produção excedesse 5 bilhões de libras-peso/ano, com um teto de despesas para compra por parte do Governo de US$ 7 bilhões. Além disto, existe uma penalização para produtores que aumentem sua produção. Estas medidas fazem parte da meta de redução das despesas globais na agricultura da ordem de US$ 13 bilhões.

Pode-se ver, portanto, que o protecionismo ao setor leiteiro foi combinado com uma política de regulação que estimulava a modernização e a competitividade interna. Tanto assim que a partir de meados dos anos 80 foi necessário acrescentar medidas para gerenciar os excedentes que incluem, além das acima mencionadas, doações, vendas de estoques do CCC e exportações.

Os dados apresentados na Tabela 7 mostram que as vendas de exportação oscilam muito e são geralmente menos expressivas que as doações, embora sejam, em certos anos, muito significativas. Por outro lado, as doações também deprimem os preços mundiais.

Tabela 7: Doações e vendas por parte do CCC (1986/90)

Produto	1986	1987	1988	1989	1990
Manteiga:					
Doações Domésticas	205	198	184	183	180
Doações Estrangeiras	272	279	236	400	221
Vendas Exportações	8	38	33	198	19
Queijo:					
Doações Domésticas	567	674	465	126	31
Doações Estrangeiras	637	748	504	126	31
Vendas Exportações	2	16	32	0	0
Leite em Pó Desnatado:					
Doações Domésticas	127	149	131	19	11
Doações Estrangeiras	1.191	1.268	435	22	11
Vendas Exportações	387	520	96	0	0

Fonte: Industry & Trade (1992).

Outro estímulo às exportações é oferecido pelo Dairy Export Incentive Program, através do qual a CCC repõe a diferença entre o preço doméstico e o preço internacional para as exportações aprovadas. Os critérios são eminentemente políticos e determinados principalmente pelo intuito de se contrapor aos subsídios às exportações da CEE. Os montantes e os principais mercados de exportação para os anos 1989/90 são apresentados na Tabela 8.

Tabela 8: Exportações por país de destino

(1.000 US$)

Mercado	1989	1990
União Soviética	32	68.101
México	199.888	56.455
Japão	22.761	29.518
Canadá	12.294	19.392
Iraque	15.576	14.509
Romênia	0	10.822
Argélia	726	8.850
Hong Kong	8.205	5.896
Reino Unido	1.990	5.731
França	2.016	4.759
Outros	102.774	69.631
Total	366.262	281.663

Fonte: Industry & Trade Summary (1992).

Nestes anos o Brasil não consta entre os mercados de exportação, mas em 1987 as importações de leite em pó desnatado dos Estados Unidos chegaram a mais do dobro da produção anual brasileira e no ano passado, muito embora em pequena escala (500 toneladas), as importações foram reiniciadas.

O padrão de regulação da agroindústria leiteira nos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que protegia o mercado doméstico, estimulava a competitividade interna e um aumento contínuo na produtividade. Apesar das medidas implementadas a partir da metade dos anos 80 para diminuir a produção global, tudo indica que os ganhos de produtividade, sobretudo com a introdução das novas tecnologias apontadas acima, manterão os Estados Unidos presentes nos mercados mundiais.

Evolução da estrutura leiteira na CEE

O setor leiteiro da CEE é responsável por dez vezes mais empregos do que nos EUA, embora produza menos do que o dobro deste país. E o setor mais importante em valor da produção agrícola (em torno de 17%) e também o que historicamente mais tem-se beneficiado dos fundos do Feoga (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola) — 40% em 1976. Atualmente, com 16% em 1990, o setor disputa apoio em pé de igualdade com as outras grandes rubricas — óleos vegetais, cereais e carnes.

Embora se trate de um setor muito menos especializado do que nos EUA, o rendimento por vaca chega a ser 75% da média daquele país, mostrando um incremento de produtividade anual por vaca em torno de *2%* durante a segunda metade dos anos 60 e a década de 70. Entre 1970 e 1983, a produção entregue à indústria aumentou *2,5%* por ano. Assim, o elenco de políticas que definiu os rumos do setor a partir de 64 estimulou um processo contínuo de modernização que pode ser apreciado na Tabela 9.

Tabela 9: Evolução do setor leiteiro na CEE

	1973	1983	1986
Nº de Prop.	2.432	1.621	1.379
Rebanho	25.604	25.512	24.518
Rend. Vaca	3.570	4.399	4.319
Leite Entregue	80.414	103.678	101.238
Estoques Públicos			
Manteiga	117	692	1.283
Leite em Pó Desnatado	165	989	771
Consumo % das disponibilidades			
Manteiga	72	55	49
Leite em Pó	67	65	60
Despesas com Subsídios			
Derivados de Leite	1.497.39	4.396.28	5.406.24

Fonte: Hairy, D., Perraud, D. (1988).

Desde os anos 60 a política leiteira na CEE se baseia numa combinação de preços indicativos para o leite e preços de intervenção sobre manteiga e leite em pó, de modo a manter os preços de mercado em torno dos preços indicativos. O mercado doméstico era protegido por *levies* sobre importações e excedentes eram escoados no mercado mundial com subsídios de "restituição".

Já no início dos anos 70, o fenômeno dos excedentes e o impacto de mudanças nos padrões de consumo se fazem sentir e o setor começou a se apropriar de cada vez mais recursos do Feoga. Reformas mais radicais, porém, foram dificultadas pelo peso do setor em termos de emprego e renda, pela diversidade da situação dos distintos países e pelos problemas decorrentes da ampliação da CEE para Inglaterra, Irlanda e Dinamarca.

A dificuldade de avançar para reformas estruturais num contexto em que a renda do leite funciona como um salário para mais de 2 milhões de famílias levou à instituição de um tímido imposto de "co-responsabilidade", de 1,5% do preço de entrega. Esta medida, porém, teve pouco impacto sobre a evolução da produção global. Estímulos para a reconversão em direção à pecuária de corte tampouco surtiram grande efeito. Com o agravamento dos excedentes e custos de regulação, o setor sofreu uma intervenção mais decisiva a partir de 1984, com a introdução de um sistema de quotas que redefiniu suas bases de competitividade.

Enquanto o balanço comercial do setor agrícola como um todo estava deficitário em mais de 20 bilhões de ECU nos anos 80, o superávit do setor leiteiro aumentou cinco vezes durante a década de 70, chegando a mais de 2 bilhões de ECU nos 80. A CEE financiou os estoques e se encarregou de campanhas (publicitárias e de subsídios) para aumentar o consumo. A medida de coresponsabilidade (imposto sobre o preço do leite entregue para processamento) teve poucas conseqüências sobre a produção, e no final dos anos 70 os subsídios do Feoga representaram 15% do valor da produção do setor.

Assim, os excessivos custos de arcar com os excedentes do setor leiteiro levaram a CEE a introduzir o sistema de quotas a partir de 1984, aplicado a nível nacional, com opção de definir a quota com base nos produtores, nas indústrias de processamento ou em outras instituições de compra (como por exemplo o Milk Marketing Boards). A quota foi fixada em níveis abaixo da média das coletas dos anos imediatamente anteriores, com uma multa para o leite em excesso.

Os impactos destas medidas foram rapidamente sentidos. Houve um aumento de produtividade na medida em que os produtores abateram o rebanho com menor rendimento. Ao mesmo tempo, estímulos foram desenvolvidos para acelerar a saída do produtor marginal, exceto aqueles em áreas de montanha, com prioridade por questões regionais/ambientais. Um processo similar de concentração foi também deslanchado a nível da indústria, como pode ser apreciado através dos dados da Tabela 10.

Tabela 10: Número de plantas e coleta média (1988)

País	Nº Plantas	1988/85 (%)	1000 t	1988/85 (%)
Alemanha	408	-16.6	53.0	+ 9.7
França	1.143	-14.2	21.4	+ 9.7
Itália	2.625	- 6.8	3.2	+ 6.7
Holanda	33	-13.2	334.0	+ 3.7
Bélgica	77	- 7.2	39.8	+ 7.6
Luxemburgo	2	0.0	128.0	-13.1
Reino Unido	378	...	55.3	+21.8
Irlanda	84	6.7	61.8	- 2.1
Dinamarca	65	27.8	69.8	+28.3
C.E.E.	4.815	8.7	19.3	+ 1.0

Fonte: L'Économie Laitière en Chiffres (1992).

O grau de concentração das plantas de transformação de leite em 1988 consta da Tabela 11.

Tabela 11: Estrutura da indústria de transformação de leite (1988)

Classe	Plantas		Quantidade de Leite	
1.000 t/ano	Nº	%	1.000t	%
< 5	4.050	71.7	4.802	4.9
5 - 20	778	13.8	7.909	8.0
20 - 50	403	7.1	12.577	12.7
50 - 100	213	3.8	14.535	14.7
> 100	203	3.6	58.904	59.7
C.E.E.	5.646	100.0	98.727	100.0

Fonte: L'Économie Laitière en Chifres (1992).

O regime de quotas foi complementado por uma política de escoamento dos estoques, sobretudo em formas excepcionais — como vendas de manteiga para URSS, mas também em forma de exportações com "restituição". Assim, o envolvimento no mercado mundial é fundamentalmente um efeito das políticas internas, não representando portanto uma vocação da estrutura produtiva.

Com a liquidação dos estoques e um aquecimento na demanda em 1988, o nível de quotas, que de fato estava sendo ultrapassado pelo efeito dos aumentos de produtividade, foi relaxado. O resultado logo se fez sentir com um novo aumento de estoques, pressões sobre os recursos do Feoga e uma conseqüente entrada nos mercados mundiais.

O regime de quotas, portanto, oscila entre cortes e aumentos de preços e relaxamento e aumento de estoques, servindo-se de forma irregular e disruptiva dos mercados mundiais como válvulas de escape para o escoamento de excedentes.

A instabilidade desta política, porém, ficou exacerbada por uma profunda mudança nos padrões de consumo, já evidente a partir dos anos 70, e que consiste fundamentalmente num declínio na demanda por manteiga e leite em pó, que são objeto dos preços de intervenção e de formação de estoques a favor dos produtos frescos e ultra frescos e de queijos. A manteiga e o leite desnatado que entram no mercado mundial, portanto, não são os produtos dinâmicos do setor leiteiro. As estratégias das empresas, ao contrário, pautam-se por padrões de concorrência em torno dos mercados segmentados de queijos e produtos frescos. A manteiga e o leite desnatado, em grande parte, representam apenas a matéria-prima não absorvida por estes mercados e conseqüentemente transformada em estoques de intervenção.

A evolução do consumo pode ser captada a partir das informações da Tabela 12.

Tabela 12: Consumo humano aparente na CEE

(kg/hab.)

País/Ano	Al.	Fr.	It.	Hol.	Belg. Lux.	R.U.	Irl.	Din.	G.	Esp.
					Leite Líquido					
1980	70.4	77.9	93.8	94.0	75.0	132.9	191.2	132.0		105.7
1990	74.6	78.2	78.7	94.4	78.8	122.2	184.1	126.8		103.9
					Manteiga					
1980	7.1	9.4	2.1	3.6	7.0	6.1	11.8	10.5	1	0.8
1990	6.5	8.3	2.0	3.5	7.7	3.8	5.8	9.3	1	0.5
					Queijos					
1980	13.7	18.6	14.2	13.1	13.0	5.7	3.3	9.6	19	3.9
1990	18.5	22.8	18.6	15.0	17.7	8.6	5.5	14.8	18	5.6

Este dados não captam a crescente segmentação do mercado de queijos nem incluem os mercados de produtos frescos e ultrafrescos. No entanto, ficam claras as tendências gerais de estagnação nos mercados de leite líquido e manteiga e o dinamismo dos segmentos de queijos. Por outro lado, ressalta-se a grande heterogeneidade nos padrões de consumo entre os distintos países da CEE e uma evolução em que os países tradicionalmente consumidores de leite líquido e manteiga experimentam um declínio mais rápido no consumo destas rubricas e aumentos proporcionalmente maiores no segmento de queijos (Inglaterra, Irlanda e Dinamarca). Os países com maior tradição em queijos, por outro lado, mantêm a tendência de aumento e são mais estáveis na rubrica de manteiga. Esta heterogeneidade é muito importante no contexto da unificação do mercado da CEE e influencia as estratégias de crescimento das empresas líderes do setor.

A importância das novas rubricas de produtos frescos pode ser captada com base nos dados de consumo na França (Tabela 13).

Tabela 13: Evolução do consumo francês de produtos lácteos (1986/90)

(1.000 t)

	1986	1990
Leite	4450.7	4461.0
Leite concentrado	47.5	41.0
Leite em pó	117.5	127.0
Creme de consumo	152.4	174.0
Manteiga	505.0	470.0
Queijos (incl. frescos)	1171.0	1269.0
Iogurtes	719.6	916.0
Sobremesas lácteas	239.7	333.0
Creme glacê/sorvete	271.4	364.0

Deve-se destacar também a crescente importância de mercados não-alimentares, sobretudo no caso de proteínas e componentes lácteos utilizados nas indústrias farmacêutica e cosmética, bem como a busca de saídas para subprodutos, principalmente no segmento de queijos, onde inclusive os resíduos apresentam problemas ecológicos.

Um conjunto complexo de fatores está acelerando a concentração da indústria leiteira na Europa, entre os quais pode-se destacar:

- o sistema de quotas, que acelera a concentração a montante no abastecimento e processamento da matéria-prima;

- a estagnação das rubricas de consumo tradicional e o dinamismo de produtos frescos de marca e alimentos consumidos fora do lar;

- alta concentração e poder da grande distribuição;

- a transição de mercados nacionais para o mercado único europeu; — pressões para maior abertura do mercado no contexto do GATT. Na segunda metade dos anos 80, o setor leiteiro foi responsável por nada menos que *40%* das operações de reestruturação industrial na Europa. Aquisições (64%) e acordos de participação (20%) caracterizam este processo de concentração, com a criação de filiais constituindo a exceção. Na Dinamarca, uma cooperativa (MD Foods) controla 85% do setor. Na Holanda são quatro cooperativas que controlam o setor: Campina Melkunie, Coberco, Noord-Nederland e Friesland. No Reino Unido, quatro grupos também dominam o setor: Unigate, Grand Metropolitan, Dairy Crest e Northern Foods. Na França, 10 empresas controlam 70% do setor; neste caso, porém, são as empresas privadas que tomam a dianteira e das duas principais cooperativas, ULN e Sodiaal, a primeira foi comprada pela Bongrain, líder no segmento de queijos, e a Sodiaal enfrenta grandes problemas financeiros depois de um período de forte expansão.

As estratégias são variadas — dependendo da história do grupo, sua posição no mercado e as formas de regulação nos distintos países — e o processo de reestruturação ainda avança. Assim, dois dos líderes mundiais, Borden e Grand Metropolitan, estão se desfazendo das suas operações leiteiras. Outra gigante americana (Kraft, da Philip Morris) diversifica para frente na área de alimentos-serviço.

Dentro do setor, porém, as estratégias são dominadas pela necessidade de disputar a segmentação dos mercados de produtos frescos, o que valoriza a capacidade de inovação de produto e a estratégia de consolidação de marcas.

Ao mesmo tempo, a importância da competitividade de custos se vê reforçada na CEE por dois fatores: a reformada política leiteira em 1991, que diminuiu ainda mais as quotas e os preços, e as medidas tomadas em 1992, decorrentes das negociações com os EUA no âmbito do GATT, que prevêem aumento de importações. Apesar das várias diferenças, portanto, os condicionantes de competitividade se assemelham nos dois lados do Atlântico.

Em relação às perspectivas de participação nos mercados mundiais, os acordos no âmbito do GATT em 1992 (Compromisso de Washington) implicam uma diminuição de 21% nas exportações subsidiadas de produtos lácteos. Ao mesmo tempo, calcula-se que os mesmos acordos aumentarão as importações em 1,5 milhão de toneladas, alcançando 3 milhões em 1999. A tarifação que entra em vigor em 1993 ficará 17-8% mais baixa do que o sistema atual e pode levar à queda dos preços internos, sobretudo no caso de um enfraquecimento do dólar (ver Tabela 14).

Tabela 14: Efeito global do compromisso de Washington

(1.000.000 t)

Ano	Importações		Exportações		Impacto Global
	Volume	Impacto na Produção	Volume	Impacto na Produção	
1991	1.46		12.30		
1994	2.10	-0.64	11.14	-1.18	-1.80
1995	2.27	-0.81	10.93	-1.39	-2.18
1996	2.43	-0.97	10.71	-1.61	-2.56
1997	2.58	-1.12	10.50	-1.82	-2.92
1998	2.75	-1.29	10.28	-2.04	-3.31
1999	2.90	-1.44	10.06	-2.26	-3.70

Fonte: Media FNIL, n. 60 (1992).

A redução de 21% nas exportações da CEE tem como base a média das exportações entre 1986 e 1990. Assim, se a redução é igual para todos os produtos, afeta mais duramente o setor de queijos, um setor cujas exportações estavam apenas se iniciando neste período. Por outro lado, as exportações de leite em pó seriam beneficiadas pelos altos volumes exportados, sobretudo para a ex-URSS, no final dos anos 80. Desta forma, estas medidas vão na contramão da reestruturação industrial, na qual a diversificação prioriza os segmentos de queijos e produtos frescos, e mantém o mercado exportador para os excedentes das medidas de intervenção.

A participação da CEE nos principais mercados de exportação durante os 80 pode ser apreciado na Tabela 15.

Tabela 15: Participação da CEE no comércio mundial (1980/90)

(1.000 t)

	1980	1983	1986	1989	1990
Manteiga					
Mundo	950	735	735	980	875
CEE	62.4%	44.9%	44.8%	40.1%	24.1%
N.Z.	21.8%	25.6%	30.5%	17.0%	24.5%
Leite Desnatado					
Mundo	995	875	1.059	1.000	900
CEE	58.1%	44.5%	25.6%	40.8%	38.6%
N.Z.	16.6%	17.7%	16.9%	14.6%	16.6%
EUA	10.2%	26.8%	38.5%	11.7%	0.9%
Leite em Pó Integral					
Mundo	715	595	750	880	820
CEE	73.3%	66.2%	63.9%	64.4%	61.2%
N.Z.	10.4%	15.9%	22.1%	15.1%	23.3%
Leite Concentrado					
Mundo	805	725	584	517	466
CEE	69.7%	72.0%	73.9%	76.0%	73.7%
Queijo					
Mundo	710	810	811	870	887
CEE	43.2%	48.3%	46.6%	51.1%	52.3%
N.Z.	10.7%	10.2%	11.2%	9.7%	10.8%
Suíça	8.8%	7.5%	7.9%	7.3%	6.9%

Fonte: World Dairy Situation (1992).

No conjunto, a CEE é responsável por 50 a 60% do comércio mundial de produtos lácteos. Os dados da Tabela 15 mostram o declínio da sua participação no caso de manteiga, bem como de leite em pó desnatado. Neste último caso, porém, o que se destaca são as grandes oscilações, tanto da CEE como dos EUA, fazendo com que o comércio deste produto seja muito vulnerável às políticas de escoamento de estoques. Por outro lado, a participação é crescente no caso de queijos, onde se concentram as estratégias de concorrência e crescimento. Por isso as associações empresariais que representam a indústria leiteira se posicionaram contra a reforma da PAC, em 1991, e contra os acordos no âmbito do GATT, ameaçando com o deslocamento de segmentos da indústria para fora da CEE. As pressões para a liberalização, portanto, estão colocando em questão a competitividade estrutural do complexo leiteiro consolidado com base na regulação da PAC.

2. Competitividade da Agroindústria Leiteira Brasileira

Com mais de 13 milhões de toneladas por ano, o Brasil é um dos maiores produtores de leite do mundo, mas sua disponibilidade de leite *per capita*, menos de 100 litros por habitante/ano, fica bem abaixo das recomendações da FAO. Ao mesmo tempo, a produtividade média por vaca/dia é de 2 litros, contra 15 na Argentina e 8 no Uruguai. Estes dados colocam uma grande interrogação em torno da competitividade do complexo leiteiro no contexto de uma abertura maior aos mercados internacionais e da integração no Mercosul.

No entanto, se examinada a questão dos custos de produção, a situação se torna mais complexa. As estimativas de custos comparados variam de estudo a estudo. As menos favoráveis fazem uma diferença de 20 centavos de dólar por litro no Brasil contra US$ 0,13 na Argentina, enquanto outros cálculos elevam os custos na Argentina para 14-16 centavos. A nível do preço ao consumidor, porém, um estudo recente mostra que este se iguala nos dois países, indicando a competitividade compensadora dos elos a jusante da produção agrícola, tanto no processamento como no transporte e distribuição (ABPLB, 1992).

Vários estudos também mostram que a produção doméstica brasileira é competitiva em relação às importações, se os efeitos combinados de tarifas, impostos e subsídios são descontados. O contencioso entre o Brasil e a CEE no GATT, em torno de importações de leite em pó, se baseia nesta percepção.

É preciso avaliar o desempenho e o potencial de competitividade do complexo leiteiro dentro deste quadro, que combina índices muito baixos de consumo e produtividade com condições de produção agrícola e capacidade industrial que sugerem uma competitividade potencial não só para suprir o mercado interno como para participar no comércio mundial.

A modernização do complexo leiteiro sob o regime de tabelamento

Existe consenso na literatura de que a modernização do setor leiteiro foi profundamente prejudicada pelo regime de tabelamento de preços mantido desde o final dos anos 40. Os efeitos negativos desta política seriam:

- subordinação da renda do produtor rural ao combate à inflação; — inviabilização da "tecnificação" do setor;

- dependência de importações;

- predominância de uma oferta leiteira não-especializada;

- manutenção e fortalecimento do setor informal na produção leiteira. A combinação de controle de preços e importações seria responsável por um padrão de crescimento horizontal da pecuária leiteira, localizando-se cada vez mais afastada dos grandes centros consumidores e, portanto, aumentando os custos de transporte e sujeitando a maiores riscos a qualidade do produto. Os dados da Tabela 16 mostram esta participação maior das regiões não-tradicionais no período 1970-85.

Tabela 16: Distribuição da produção de leite no Brasil (1970/85)

(%)

Região	1970	1985
Norte	0.65	1,68
Nordeste	13.00	15,49
Sudeste	53.74	49,01
Sul	24.82	21,86
Centro-Oeste	7.79	11,96

Fonte: Principais Problemas da Bovinocultura de Leite, FJP (1992).

No mesmo período também a participação da pecuária de corte na oferta global de leite aumentou de 16,65% para 22,86%, o que confirma a tendência acima indicada para a não-especialização.

No entanto, a flexibilidade da política de tabelamento dependia tanto dos índices de inflação. Quanto do ritmo de crescimento da economia. Assim, nos dados de evolução dos preços reais recebidos pelo produtor de leite, os anos 70, sobretudo a segunda metade, se mostram bastante favoráveis. A redução nos preços fica mais clara na década de 80, chegando a níveis muito baixos no final da década (Tabela 17).

Tabela 17: Indice de preços reais do leite *in natura* recebidos pelo produtor (1970/90)

Ano	Produtor	Ano	Produtor	Ano	Produtor
1970	100.00	1977	146.57	1984	104.23
1971	98.40	1978	141.97	1985	101.21
1972	94.89	1979	133.20	1986	102.09
1973	108.81	1980	146.44	1987	117.61
1974	135.85	1981	144.87	1988	93.74
1975	158.94	1982	122.70	1989	92.28
1976	137.29	1983	118.68	1990	79.60

Fonte: FJP (1992), *op. cit.*

A evolução do complexo leiteiro deve assim ser analisada em três períodos: i) final dos anos 60 até 80, ii) o impacto da crise de 80, até o fim do tabelamento, em 91; e, iii) o período do novo regime de liberalização, a partir de 91.

Final dos anos 60 até 80

O primeiro período foi dominado por: i) uma dinâmica de urbanização e, portanto, crescimento na demanda por leite fluido; ii) integração dos mercados nacionais através da malha rodoviária; e, iii) adoção de novos padrões de consumo de derivados de leite — iogurtes, sobremesas e queijos não tradicionais.

Neste período uma nova leva de multinacionais assumiu posição de destaque nos mercados mais dinâmicos e de mais alto valor agregado, da mesma maneira que a Nestlé num período anterior. A própria Nestlé, já com mercados consolidados (leite em pó integral), demorou a se posicionar nestes novos mercados. A iniciativa no caso de iogurtes veio do setor nacional não-cooperativo (Laticínios Poços de Caldas), mas as barreiras tecnológicas e mercadológicas

asseguraram o domínio do parceiro multinacional e a Danone se estabeleceu com uma posição quase monopolista no setor.

Outra empresa, Mococa, associou-se com a Parmalat para os mesmos fins, mas esta última decidiu por uma estratégia diferente — o desenvolvimento do leite "Longa Vida" (esterilizado em embalagem *Tetra-Pak),* que ia revolucionar o mercado de leite fluido. Na área de queijos, a mesma tendência predominou, com o grupo Bongrain comprando a Polengui, e a Anderson Clayton o Grupo Norremose (marcas Dana e Luna). As cooperativas, por sua vez, concentraram esforços na consolidação e ampliação das centrais para dominar o mercado de leite pasteurizado e responder à unificação dos grandes mercados urbanos.

A evolução da produção neste período pode ser captada nos dados da Tabela 18.

Tabela 18: Produção brasileira de lácteos sob inspeção federal (1971/88)

(1.000 l/kg)

Linha de produtos	1971	1979	1988
Leite Recebido nos Laticínios	1.040.570	6.224.914	7.212.018
Leite Pasteurizado	1.202.201	2.379.302	3.589.369
(Leite B)	(3.093)	(296.282)	(327.743)
Leite P. Reconstr.	1.529	407.183	389.804
Leite em Pó	84.561	135.715	222.594
Leite Condensado	21.156	66.781	109.994
Creme de Leite	35.411	104.492	126.801
Manteiga	31.067	49.587	59.793
Leite UHT	608	66.274	167.820
Iogurtes + Sobrem.	7.589	90.751	151.733
Queijos	60.792	128.505	203.105
Requeijão	2.699	9.898	16.844

Fonte: CBCL, simplificada e adaptada pelo autor.

A Tabela 18 capta muito bem a dinâmica dos anos 70. A indústria de base, a produção de leite pasteurizado, "Tipo C", centrada nas cooperativas e em algumas indústrias nacionais, quase dobrou sua produção, criando um amplo espaço de crescimento baseado em grande volume e margens pequenas, mas com uma rotação rápida de capital. A manteiga, porém, outro produto básico da estrutura cooperativa, teve um desempenho bem mais modesto, já antecipando seu declínio fulminante face à margarina nos anos 80. Os produtos de mais alto valor, por outro lado, aumentam muito mais rapidamente do que os produtos básicos, tanto os mais tradicionais insumos para a cozinha — leite condensado e creme de leite — como os novos produtos frescos — iogurtes, sobremesas. Os queijos também experimentam um aumento forte, muito embora neste caso os produtos tradicionais (minas, prato, mussarela, parmesão) ainda tenham tido ampla predominância.

A nível da produtividade agrícola, os dados são muito frágeis. A indicação talvez mais importante de "tecnificação" e especialização da produção seria o surgimento da produção de leite "Tipo B". A produção de leite B exige raças leiteiras, ordenha mecânica, rações e insumos, condições de esfriamento e controle de qualidade e sanidade — padrões típicos de uma produção leiteira especializada dos países desenvolvidos. Ainda com seus preços tabelados (em torno de 20-30% acima do leite C), a participação do leite B aumentou neste período de 3 milhões para quase 300 milhões de litros.

A sazonalidade da produção leiteira representa um grande empecilho à modernização, na medida em que leva a oscilações entre super-oferta e escassez de matéria-prima, dificultando a formação de preços estáveis, aumentando os custos de estocagem, bem como custos operacionais decorrentes dos períodos de ociosidade. A solução passa pela especialização da produção, que

inclui controles sobre a época de lactação, utilização de rações e manejo de pastos, o que diminuiria as oscilações sazonais da produção. Para estimular avanços neste sentido estabeleceu-se um sistema de preços baseado na "quota" — uma média da produção durante os meses de inverno. A produção acima deste nível durante os meses de safra seria discriminada entre "extraquota", para volumes de até 10% a mais, e "excesso", para volumes acima deste nível, com preços declinantes cujo valor depende da grandeza dos excedentes.

O impacto da crise de 80 até o fim do tabelamento

Apesar do tabelamento, portanto, o complexo leiteiro expandiu-se com base no dinamismo dos fatores macroeconômicos e sociais durante os anos 70. Na década seguinte, a crise econômica sustou a demanda e diminuiu os recursos disponíveis para a atividade pecuária. Com a falta de demanda, a produção se retrai e o recurso a importações se torna cada vez mais presente, completando um círculo vicioso que bloqueia a modernização do setor. Como conseqüência, o setor informal se mantém e até aumenta sua participação na produção global de leite, deprimindo tanto os mercados industriais de leite fluido como o de queijos tradicionais.

O setor cooperativista, eixo central da produção de leite pasteurizado, foi mais atingido na medida em que se baseou prioritariamente num produto de menor valor agregado, sujeito ao tabelamento de preço. Ao mesmo tempo, as cooperativas eram obrigadas a comprar todo o leite de seus sócios, inclusive quando a crise econômica levava a um excesso de oferta. Assim, ela precisava arcar também com altos custos de estocagem, uma atividade carente de políticas públicas de apoio.

No final dos anos 70 e início dos 80, dois setores se beneficiaram da liberação de preços: os produtores especializados de leite Tipo B e as indústrias de derivados de leite. Na medida em que estes mercados se dirigiam aos setores de mais alta renda, mais resistentes aos efeitos da crise, estes dois grupos podiam se beneficiar da liberação de preços e do maior fôlego da demanda. A rentabilidade maior destes segmentos permitiu sua expansão, com a indústria de derivados de leite comprando laticínios em dificuldade e expandindo sua base de oferta de matéria-prima.

As cooperativas se ajustaram a esta nova realidade diversificando sua produção e entrando também nos produtos frescos — iogurtes, sobremesas e novos tipos de leite fluido. Seu êxito pode ser apreciado pelos dados da Tabela 19, que indicam a participação relativa das cooperativas em 1987.

Tabela 19: Participação das cooperativas na produção global de leite e derivados (1987)

Produção de Leite	
Leite C	50%
Leite B	80%
Leite Longa Vida	
Integral	30%
Desnatado	75%
Leite em pó	
Integral	25%
Desnatado	42%
Outros Produtos	
Queijo	35%
Manteiga	50%
Creme	15%
Iogurtes	40%
Doce de Leite	30%
Outros	40%

Fonte: CBCL, adaptada pelo autor.

Deste modo, as Centrais das cooperativas, usando o poder de suas marcas e sua presença nos mercados, consolidada durante décadas, mostraram-se capazes de ocupar importantes espaços nas novas pautas de demanda por derivados. Isto foi facilitado também pela banalização e disponibilidade das tecnologias de processo relevantes. A consolidação em forma de Centrais permitiu que a estrutura cooperativa fizesse a transição de mercados regionais para nacionais e depois para pautas de consumo com maior valor agregado, envolvendo processos produtivos mais sofisticados. Entretanto, estes mercados ficaram amplamente dominados pelas multinacionais Danone e Nestlé, cabendo a estas todas as iniciativas em torno do lançamento de novos produtos e estratégias de *marketing.*

A crise dos anos 80, porém, não poupou nem as faixas de mais alta renda e a queda de demanda por derivados levou a um acirramento nas relações entre indústria e fornecedores, com a periódica recusa de matéria-prima. Face à desorganização da oferta, o Governo e as empresas privadas, sobretudo multinacionais, recorreram a importações que desestimularam ainda mais a produção leiteira e aumentaram a ociosidade da indústria. A estrutura cooperativista foi duplamente atingida pela obrigação de receber o leite dos seus sócios, ainda quando não havia demanda, arcando com os custos da matéria-prima, bem como do seu processamento e estocagem.

O menor dinamismo do setor nos anos 80 é evidente, tanto no caso dos enlatados como dos produtos frescos e queijos (ver Tabela 18). A evolução do leite Tipo B também atesta uma perda de fôlego e permite entender o importante papel de sua associação no contencioso do GATT sobre importações de leite em pó da CEE.

O mercado que mais se expandiu na década de 80 foi o de leite Longa Vida. Este produto situa-se como concorrente direto do leite pasteurizado e inverte a tradicional divisão de mercado entre empresas transnacionais, nacionais e estrutura cooperativista. Agora uma inovação de produto modifica radicalmente a natureza do mercado de leite fluido, transformando mercados regionais em nacionais, desarticulando as estruturas de comercialização estabelecidas e ameaçando os grandes processadores de leite pasteurizado.

A Parmalat lidera este mercado e adotou uma política agressiva de expansão, comprando importantes empresas regionais — Alimba, na Bahia, e uma parte da Central das Cooperativas de Goiás — além de vários laticínios em dificuldades. Esta empresa participa também nas importações, aproveitando os baixos preços de leite em pó subsidiado da CEE. A Parmalat resolveu não entrar na área de iogurtes e sobremesas nos anos 70, apostando nas tendências que levaram à virtual substituição de leite pasteurizado por Longa Vida (UHT) na Europa e que tende a se repetir no mercado brasileiro.

No entanto, a tecnologia de processo para a produção de Longa Vida é disponível internacionalmente e está em vias de ser manufaturada no Brasil. Isto explica a participação significativa das empresas nacionais e das cooperativas neste mercado (ver Tabela 18). As vantagens externas da Parmalat decorrem mais da sua larga experiência na Europa, do apoio da matriz e da sua participação ativa no mercado mundial de leite em pó.

Do tabelamento à liberalização e liberação de preços

A situação do setor leiteiro muda dramaticamente a partir do final dos anos 80 até o final de 91. Neste curto período de tempo deve-se destacar os seguintes fatores:

- nova retração de demanda após a euforia do Plano Cruzado;

- aumento de importações de insumos lácteos, sobretudo de leite em pó; — integração no Mercosul, com importação maciça de produtos finais: sobretudo manteiga e queijos;

- liberação de preços de leite, tanto ao produtor como ao consumidor; — profunda retração de demanda promovida pelo Plano Collor;

- saída do Governo dos programas sociais de leite.

Assim, o regime de regulação interna é desmantelado num contexto de brusca abertura de mercados, tanto para insumos industriais como para produtos finais, e no meio de um choque econômico que leva a uma retração sem precedentes de demanda.

O peso das importações na segunda metade dos anos 80 pode ser captado na Tabela 20.

Tabela 20: Produção nacional, importações e participação do Mercosul (1985/90)

Anos e Produtos	Produção	Importação Total	Importação Mercosul
1985			
Leite em Pó	192.783	25.112	2.320
Manteiga	44.137	2.679	2.390
Queijo	177.169	3.355	1.808
1986			
Leite em Pó	161.581	212.876	2.902
Manteiga	50.177	32.679	4.691
Queijo	201.059	27.623	9.818
1987			
Leite em Pó	201.793	101.076	2.613
Manteiga	55.848	29.560	3.325
Queijo	217.106	4.424	2.658
1988			
Leite em Pó	226.190	4.757	2.725
Manteiga	62.125	1.464	1.464
Queijo	220.733	6.842	6.801
1989			
Leite em Pó	230.700	105.197	32.785
Manteiga	63.400	15.016	6.409
Queijo	225.100	13.512	12.628
1990			
Leite em Pó	249.100	57.646	21.360
Manteiga	68.500	8.957	7.237
Queijo	243.100	22.101	21.938

Fonte: O Setor Lácteo e o Mercosul (1991), adaptada pelo autor.

Destes dados fica claro que as importações no caso de manteiga e sobretudo leite em pó assumem proporções muito significativas em relação à produção doméstica. Em 1991 as importações de leite em pó chegaram a 95.000 toneladas e a 25.000, em 1992.

Enquanto nos anos 80 o Governo era responsável pelas importações, subseqüentemente repassadas às indústrias demandantes, a partir dos anos 90, com a saída do Governo dos programas sociais, estas importações passam a ser feitas diretamente pelas empresas.

A capacidade instalada para a produção de leite em pó é bem maior do que a média da produção anual nos últimos 10 anos. Esta ociosidade decorre da sazonalidade da produção leiteira discutida acima. Segundo o setor das cooperativas e a Associação dos Produtores de Leite B, as importações minam os esforços de modernizar a oferta de leite e de nivelar a produção ao longo do ano. A pressão destas instituições levou o Governo a implementar uma tarifa compensatória contra as importações da CEE.

O atual contencioso em torno das importações reflete o conflito entre duas estratégias dentro do complexo leiteiro. As empresas multinacionais e, em menor medida, algumas empresas nacionais aproveitam-se dos baixos preços de leite em pó no mercado mundial, cuja importação deprime ainda mais o preço da matéria-prima doméstica, para aumentar suas margens e sua competitividade. O setor cooperativista, por outro lado, defende a modernização da base da oferta doméstica, numa visão de mais longo prazo. A curto prazo, porém, este setor é prejudicado por seu

compromisso com a matéria-prima doméstica mais cara e também pela necessidade de processar e estocar a produção excedente decorrente de importações. Assim, enquanto a tarifa compensatória coloca o Governo brasileiro contra a CEE, ela representa de fato uma divergência profunda entre os agentes econômicos do complexo leiteiro brasileiro.

A saída do Governo dos programas sociais — que em 1988/90 representaram entre 1 e 2 bilhões de litros por ano, algo em torno de 30% do leite C distribuído no país -junto com o colapso da demanda decorrente do choque econômico do Governo Collor, levou à situação paradoxal de um excesso de oferta inclusive na entressafra, o que foi agravado pela falta de uma política de estoques de leite por parte do Governo.

O fim do "Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes" e a redução drástica de leite para os outros programas sociais — Ticket Leite, LBA, FAE e INAN — teve um impacto especialmente severo no parque industrial do Nordeste. Nas capitais do Nordeste este programa efetivamente dobrou a demanda para processamento de leite pasteurizado e a indústria se aparelhou para atendê-lo a partir de 86, quando o programa foi lançado. Com o fim do programa a demanda por leite caiu pela metade, criando grandes dificuldades para a indústria local.

O contexto, portanto, não podia ser pior para o ajuste ao fim da política de tabelamento, levando inclusive alguns setores a acenar com um retorno a algum tipo de regulação de preços.

As tensões no setor tampouco se limitam à questão de importações. O que está em jogo é uma percepção distinta das relações entre o elo agrícola e o elo industrial no complexo. A oposição a importações por parte do movimento cooperativista faz parte de uma visão do setor em que a industrialização é fundamentalmente uma forma de valorizar a produção agrícola, enquanto a visão empresarial define estratégias em relação aos insumos em função apenas de objetivos industriais.

Argumenta-se, assim, que as empresas, e sobretudo as multinacionais, se beneficiam da heterogeneidade nos níveis de modernização do setor leiteiro, aproveitando a produção do setor não-especializado e menos organizado. Este argumento é de difícil comprovação. Se tomarmos como indicador o destino de Leite B, as empresas nacionais Vigor e Spam têm uma posição de destaque, aparecendo em primeiro e quarto lugar no recebimento. A grande ausente, entre as dez maiores empresas em termos de recebimento de leite Tipo B é a Nestlé, responsável pela captação de 4 milhões de litros de leite por dia, quase 25% do leite entregue à indústria formal.

Análises do setor primário identificam três tipos de produtores de leite: os que entregam até 100 litros/dia, com produtividade em torno de 900 kg/vaca; os que produzem entre 100 e 500 litros/dia, com produtividade de 1.500-2.500 kg/vaca; e os produtores acima de 500 litros e produtividade acima de 2.500 kg/vaca. A primeira categoria não comporta custos fixos pela falta de "tecnificação", mas representa uma parcela importante da produção global, podendo chegar a 30-40%, dependendo da região. A manutenção deste segmento debilita o poder de barganha dos demais produtores e inibe o processo de "tecnificação".

Assim, enquanto as cooperativas estimulam a "tecnificação" da agricultura, enfrentam estratégias concorrenciais que combinam uma articulação com os segmentos menos modernizados da produção leiteira doméstica e com importações. Neste contexto surgem sugestões para a volta a alguma forma de regulação de preços.

Dado este quadro, não é de surpreender que o complexo leiteiro se encontre em meio a um profundo processo de reestruturação, cujo aspecto mais visível é a expansão das multinacionais Nestlé e Parmalat, comprando usinas, empresas nacionais, postos de recebimento e até cooperativas

atingidas pela crise. Entre as empresas nacionais, apenas a Vigor segue o mesmo caminho. As operações da Gessy Lever na área de queijos completam a tendência de expansão acelerada dos grandes grupos.

A Nestlé já comprou quatro fábricas de leite em pó, manteiga e queijo, além de 31 postos de resfriamento de leite da empresa nacional SPAM, localizada no Rio de Janeiro, e ainda uma fábrica de leite em pó da CCPL, também do Rio de Janeiro.

Se as investidas da Nestlé apenas consolidam sua posição em mercados que já domina, a estratégia de crescimento da Parmalat é mais fulminante e ousada. De um faturamento de US$ 120 milhões e fora da lista das dez maiores do setor em 1990, a empresa já saltou para o terceiro lugar na captação de leite e conseguiu triplicar seu faturamento. Além de consolidar seu mercado principal — Longa Vida — a nível nacional com aquisições corno a da Alimba, na Bahia, e Lacesa, no Rio Grande do Sul, a Parmalat parece decidida a diversificar para o conjunto de mercados de derivados. A Lacesa comercializa iogurte sob a marca Yoplait da cooperativa francesa Sodiaal (que também enfrenta dificuldades no seu país) e ocupa 30% do mercado do Sul. A Planalto, outra empresa comprada pela Parmalat, é uma importante produtora de queijos para o mercado do Rio de Janeiro. O eixo da estratégia da Parmalat, porém, permanece o leite fluido e, além do Longa Vida, já lança o leite pasteurizado Tipo B em cartão, com embalagem de última geração.

Principais mercados e padrões de concorrência nos anos 90

Segmento de leite em pó

O segmento de leite em pó é estratégico não apenas pela importância do mercado final, mas pelo papel do leite em pó como forma de estocagem de leite e como insumo reidratado de leite fluido.

O mercado de consumo final é amplamente dominado pela Nestlé, mas não existem barreiras tecnológicas, de patentes ou de economias de escala. A Nestlé criou este mercado, inclusive no Brasil, e dominou com sua marca quando detinha ainda exclusividade tecnológica. Por muito tempo o leite em pó foi a forma principal de consumo de leite, sobretudo nas áreas afastadas das bacias leiteiras e nas regiões do Nordeste e do Norte. Para as faixas pobres, o produto apresentava ainda a vantagem de poder ser diluído para acomodar o orçamento, embora com impactos graves a nível nutricional.

O produto já é, portanto, maduro e tende a ser deslocado por distintos tipos de leite fluido, embora a tradição de consumo no Brasil seja muito mais forte do que nos países desenvolvidos, onde os mercados de insumos industriais e rações animais representam importantes saídas. Embora a hegemonia da Nestlé não seja contestada, várias outras empresas e cooperativas agora atuam neste mercado, entre as quais deve-se destacar a Central Gaúcha, importante fornecedora do estado do Amazonas (por rodovia!).

A distribuição de capacidade nominal instalada mudou pouco na última década, mantendo as cooperativas uma participação de *30%, o* setor nacional de capital aberto pouco menos de 20%, as multinacionais em torno de 45% e o setor estatal 5% (duas empresas — uma no Rio Grande do Sul e outra em Pernambuco, ambas em má situação financeira: a de Pernambuco já está à venda e a do Rio Grande do Sul em vias de transformação numa Central de cooperativas).

Os especialistas avaliam que, em média, as plantas são tecnologicamente modernas e eficientes. Em relação à evolução da capacidade instalada, o que se nota é uma diminuição da importância das plantas médias a favor de uma ampliação de capacidade, de um lado, e, de outro, aumento no número de plantas menores. Isto reflete um duplo processo de acompanhamento do progresso técnico no setor e de diversificação geográfica, com a crescente importância de fontes de captação fora das bacias leiteiras tradicionais. Nos anos recentes a estrutura cooperativa aumentou sua participação nas plantas de maior capacidade.

Leite fluido e leite Longa Vida

Já foi chamada a atenção para o fenômeno do crescimento da Parmalat, que representa uma nova onda de reestruturação dos mercados, liderada pelas multinacionais.

A primeira onda consistiu na entrada da Nestlé nos enlatados de leite em pó, leite condensado e creme de leite, que eram os primeiros substitutos de leite fluido no contexto urbano. As empresas nacionais e as cooperativas se industrializaram a partir da produção de leite pasteurizado, recuperando e expandindo o mercado urbano de leite fluido. A segunda onda é representada pela diversificação para derivados de leite frescos e para novas marcas de queijos moles, liderada pela Danone e Anderson Clayton, seguidas por Nestlé, Yoplait, Bongrain e Gessy Lever. A terceira onda visa redefinir o mercado de leite fresco através de inovações nas técnicas de preservação e embalagem, representadas sobretudo pelo leite Longa Vida e liderada pela Parmalat.

A Tabela 21 mostra a evolução da capacidade instalada de leite Longa Vida no Brasil.

Tabela 21: Número de empresas e marcas e capacidade instalada de Leite Longa vida no Brasil

Item	1982	1992	Variação %
Nº de Empresas	9	18	100.0
Nº de Marcas	9	23	155.6
Capacidade Instalada (1.000 l)	360.960	655.320	81.5

Fonte: Assoc. Bras. Prod. Leite B.

Fica confirmada nestes dados a ausência de barreiras tecnológicas e também de marca neste mercado. Uma empresa típica, utilizando esterilizadores e homogeneizadores Alfa-Lavai ou APV e máquina de envase Tetra-Brik custa em torno de US$ 3,5 milhões.

A produção de leite Longa Vida cresceu em torno de 150% durante os anos 80, muito mais rápido do que o conjunto do mercado de leite fluido. Seu posicionamento no mercado o coloca como concorrente direto do leite B, que também cresceu acima da média nesta década e ocupa um espaço importante no mercado urbano mais desenvolvido de São Paulo (38%). No conjunto de leite fluido no Brasil, o Longa Vida ocupou em 1991 pouco mais de 5%, alcançando quase 10% no mercado da Grande São Paulo.

O preço do leite Longa Vida situava-se 40% acima do leite B, em 1991, e 80% acima do leite C. Com um preço em torno de US$ 0,73 por litro, o produto fica também bastante mais caro do que nos EUA, entre US$ 0,54 e US$ 0,59, e do que em outros países da América Latina, como Chile (US$ 0,48/0,55). Este fato, aliado ao baixo poder aquisitivo do mercado brasileiro, tem levado a projeções de crescimento bastante modestas. No entanto, o aumento de competitividade do setor,

com a entrada de muitas empresas e marcas novas, bem como o impacto da liberação de preços do leite C, apontam para uma transformação mais rápida do mercado de leite fluido.

Em 92 os preços das marcas mais baratas de Longa Vida se igualaram aos do leite C e, embora este ano tenha sido excepcional em termos do comportamento do mercado de leite, as comparações internacionais indicam que existe bastante espaço para situar o produto mais perto dos outros tipos de leite fluido.

Outra indicação das transformações no mercado de leite fluido é o surgimento de várias marcas de leite cartonado em substituição ao saco plástico. Além de problemas de manuseio, o saco plástico é menos higiênico e preserva menos o produto do que os cartonados, sobretudo a embalagem *Tetra-Brik.*

Tudo aponta, portanto, para uma profunda transformação do mercado de leite fluido, que tem representado o esteio fundamental da industrialização das cooperativas. Atualmente, a Parmalat é a empresa que mais cresce e que mostra maior agressividade neste mercado, mas não existem barreiras tecnológicas e o peso da marca é menor do que na área de iogurtes e sobremesas. No entanto, a Nestlé está agora lançando uma marca de Longa Vida com grande esforço de propaganda. O que muda radicalmente é a forma de comercialização: por ter superado os problemas de alta perecibilidade, o leite Longa Vida passa a ser vendido fundamentalmente em supermercados, e não mais em padarias, integrando-se à lógica da distribuição moderna. Desta maneira, também o Longa Vida evita a imagem negativa de qualidade associada ao leite pasteurizado, que é agravada pelos frágeis canais da distribuição tradicional.

Produtos frescos: iogurtes e sobremesas

Nos anos 70, a empresa nacional Laticínios Poços de Caldas lançou-se na diversificação para produtos frescos através de um acordo de transferência de tecnologia e cooperação com a Danone, da BSN, líder francês na área de iogurtes. A Danone, porém, comprou a parte da LPC e junto com a Nestlé, através da sua marca Chambourcy, estabeleceu uma forte liderança no setor. As Centrais das cooperativas não ficaram para trás e a Paulista e Itambé conseguiram importantes parcelas do mercado. A tecnologia de iogurtes rapidamente se banalizou e o custo de implantação de uma unidade competitiva não se mostrou proibitivo. Se a liderança no lançamento de novos produtos ficou com as multinacionais, as cooperativas possuíam estrutura para cumprir o papel de seguidores, valendo-se de sua longa presença nos outros produtos lácteos. Pelo final dos anos 80, com a participação também da Batavo, das cooperativas do Paraná, o setor cooperativista ocupava em torno de 40% do mercado.

Embora dirigido ao setor mais dinâmico de média e alta renda, o ritmo de crescimento do mercado de iogurtes e sobremesas nos anos 80 também foi duramente atingido pela crise. Isto limitou o lançamento e alcance de novos produtos, o que permitiu um acompanhamento mais fácil por parte das cooperativas. Assim, no final da década, a Paulista luta par a par pela liderança do setor de iogurtes. As duas multinacionais rapidamente lançaram a versão "bifidus", que teve um impacto grande e quase instantâneo na Europa; contudo, seu êxito no Brasil foi bastante limitado. No caso de sobremesas *e petit suisse,* porém, a superioridade das duas multinacionais é mais nítida.

O nível de concentração neste mercado é bastante acentuado e as barreiras mercadológicas e "marcadológicas" dificilmente transponíveis. Indicativo disto é a ausência da Central Gaúcha deste mercado e a decisão da Central do Estado do Rio de Janeiro de não colocar em produção sua moderna fábrica de iogurtes.

Os dados da Tabela 22 mostram os níveis de concentração para os principais segmentos de produtos frescos nos grandes centros urbanos do Centro-Sul e do Sul.

Tabela 22: Participação das empresas líderes nos mercados de iogurtes, sobremesas e *petit suisse* (1989)

	Iogurtes	Sobremesas	*Petit Suisse*
Grande São Paulo			
Paulista	29.2	19.5	16.6
Danone	24.1	43.4	32.6
Chambourcy	23.4	25.0	34.4
Yoplait	3.4	2.8	2.8
Batavo	10.2	9.4	13.5
São Paulo			
Paulista	24.5	19.7	15.1
Danone	31.5	37.2	34.6
Chambourcy	32.4	33.5	38.7
Yoplait	1.7	0.8	1.2
Batavo	7.8	8.8	10.5
MG RS + Int. RJ			
Paulista	11.1	10.0	10.3
Danone	23.5	44.0	43.5
Chambourcy	26.3	32.2	46.2
Yoplait			
Batavo			
Grande RJ			
Paulista	22.5	21.5	21.4
Danone	31.0	43.3	45.4
Chambourcy	36.3	35.2	25.8
Yoplait			
Batavo			
Região Sul			
Paulista	10.7	8.5	6.6
Danone	21.4	25.6	28.7
Chambourcy	18.5	20.7	20.5
Yoplait	20.0	20.4	15.1
Batavo	21.9	24.8	29.0
DF Goiás			
Paulista	14.3	11.2	9.9
Danone	28.8	36.6	31.3
Chambourcy	32.1	38.8	47.9
Yoplait			
Batavo	6.7	13.4	10.9

Fonte: Nielson *apud* PENSA (1992).

Queijos

Durante os anos 70, o segmento de queijos reduziu-se basicamente a sete tipos de queijos tradicionais, com o surgimento do *petit suisse* e "emental", a partir da segunda metade da década. No final dos 80, porém, as estatísticas tinham que lidar com nada menos de 56 tipos de queijos.

A combinação de uma demanda por queijos que resistia bem à crise e a grande aceitação de queijos novos explica a entrada dos grandes grupos Anderson Clayton, Bongrain e Gessy Lever. A Gessy Lever marcou sua presença comprando as atividades da Anderson Clayton e a marca Luna, completando as aquisições em 1990 com a compra da empresa nacional Rex. Assim, aumentou seu leque de queijos com 20 marcas novas e sua produção passou de 2.000 toneladas para 6.000 toneladas/ano, investindo fortemente na propaganda para ampliar o mercado de queijos finos.

Os queijos tradicionais têm uma baixa visibilidade de marca, o que deprime preços e torna o segmento vulnerável à indústria informal pela falta de barreiras tecnológicas. Além disto, os processos mais lentos de maturação, num contexto inflacionário, acarretam custos de estocagem que são difíceis de incorporar ao preço. Os queijos finos, por outro lado, exigem equipamentos sofisticados e automatizados e atingem um público mais resistente à crise.

O mercado de queijo no Brasil é avaliado em US$1 bilhão e, apesar da presença das multinacionais e da concentração nos mercados de queijos finos (como o caso do *petit suisse*, incluído na Tabela 22), o setor como um todo é muito fragmentado, apresentando um peso ainda grande dos queijos tradicionais produzidos em condições semi-artesanais.

O consumo médio de queijos no Brasil fica em torno de 2,5kg por habitante, bem abaixo de países europeus — 12kg e 15kg por habitante na Alemanha e na França — e igualmente abaixo dos países vizinhos, onde a Argentina tem uma média de consumo de 8kg por habitante.

Com o advento do Mercosul, a competitividade do setor de queijos foi colocada em cheque, sobretudo face à escalada de importações no final dos anos 80 (ver Tabela 20). Analistas avaliaram que os vizinhos teriam maior competitividade naqueles segmentos de queijos que demandam mais matéria-prima e onde as exigências de tecnologia são menores, atingindo assim os segmentos de menor valor agregado, mas que concentram o bruto do consumo no país (Zylbersztajn, D. & Farina, E, 1991).

Esta ameaça está sendo sentida sobretudo nos estados do Sul e já provoca respostas que prometem uma transformação da base técnica da produção de queijos duros e semiduros. Esta resposta está sendo liderada pela Central das Cooperativas Gaúcha, que automatizou totalmente sua unidade de queijos em Ijuí, que agora pode processar 200.000 litros/dia de leite, e reduziu a mão-de-obra utilizada na produção de mais de oitenta pessoas para apenas quatro. Toda a maquinaria foi importada e, embora não envolva segredos tecnológicos ou patentes, sua implantação exigia uma adaptação completa às condições da planta gaúcha, que foi feita com *know how* local.

A competitividade, porém, não se mede apenas pela capacidade técnica e pelos custos comparados, mas também pela natureza das estratégias adotadas e pela capacidade gerencial. No mercado de queijo isto é também exemplificado pela ação da Central Gaúcha, que comprou uma empresa argentina de queijos. Além de permitir acesso direto às tendências do mercado vizinho, esta filial constitui uma plataforma de exportação para Europa e EUA, destino de 40% da sua produção.

Competitividade e a posição relativa dos distintos atores

Este relatório chamou atenção para a complexidade dos condicionantes estruturais da competitividade no setor leiteiro. Embora a produtividade da matéria-prima seja um fator-chave, a evidência tende a apoiar a tese de que o leite brasileiro seria competitivo se o setor não fosse desprotegido e de que estas mesmas políticas são responsáveis pelo ritmo lento e alcance parcial do processo de "tecnificação".

Ao mesmo tempo, como visto, o setor como um todo se baseia em tecnologias em geral disponíveis no mercado e de fácil acesso. Barreiras tecnológicas operam em segmentos limitados — como os formulados para crianças da Nestlé e os queijos finos —, embora importantes pelo alto valor agregado e dinamismo de seus mercados. Nas condições brasileiras, o setor de leite fluido foi identificado como um dos eixos principais da competitividade atual. Aqui, as barreiras tecnológicas

inexistem para as empresas líderes nacionais e Centrais das cooperativas e as barreiras mercadológicas são limitadas. As empresas, porém, que permanecerem como pasteurizadores de Leite C em embalagem plástica e que não se capacitarem para mudar para os novos tipos de cartonados e de *Tetra-Pak* serão provavelmente alijadas do mercado.

Esta nova situação representa um desafio especial para a estrutura cooperativista e empresas nacionais, porque agora a questão não é apenas a capacidade de seguir a evolução dos mercados de derivados, mas de se defender também contra a transformação do seu mercado de base.

A crise, a menor capacitação gerencial e as piores condições de financiamento colocaram as empresas nacionais e o setor cooperativo numa situação vulnerável face às investidas das multinacionais. No período recente as empresas Alimba, Planalto e Lacesa, entre as mais notáveis empresas nacionais, foram compradas, e a SPAM teve que se desfazer de várias unidades. As mesmas tendências atingiram também o setor cooperativista.

Argumentou-se acima que a consolidação das Centrais de cooperativas representou uma importante inovação institucional para enfrentar as exigências de expandir e diversificar sua capacidade industrial de modo a atender a demanda dos grandes centros urbanos. Agora o setor enfrenta o desafio ainda maior de assegurar sua participação nos novos mercados dinâmicos e defender seus mercados tradicionais em condições competitivas muito mais agudas e num contexto de liberação dos mercados interno e regional.

Três elementos são decisivos nestas condições. Em primeiro lugar, a elaboração de estratégias que permitam acompanhar a concentração de poder de mercado do setor de capital aberto. Isto aponta tanto para uma maior integração do setor cooperativista — reproduzindo o movimento das cooperativas individuais para Centrais num nível mais alto de integração — quanto para o desenvolvimento de formas jurídicas mais ágeis (aquisições, *joint-ventures* etc.), para permitir sua expansão e o atendimento de mercados específicos. Aqui o modelo de formação de subsidiárias tipo "S.A.", típica das cooperativas européias, parece ser o caminho.

Em segundo lugar, o fim do tabelamento de preços, a maior abertura dos mercados regionais e internacionais e, sobretudo, as recentes transformações do mercado de leite fluido exigem uma rápida profissionalização dos quadros gerenciais do setor cooperativista. Alguns aspectos desta profissionalização dizem respeito à estrutura jurídica das cooperativas, à natureza de sua diretoria e a suas relações com o Estado. A nível gerencial, porém, avanços importantes já são evidentes na adoção de conceitos de planejamento estratégico por parte de algumas Centrais e na adoção de sistemas de automação que permitem o controle *online* dos fluxos produtivos e comerciais.

Em terceiro lugar, a unificação dos mercados nacionais acarreta dificuldades para a integração eficiente dos distintos níveis da estrutura cooperativista — entre as individuais e as Centrais, bem como entre as próprias Centrais. A própria tradição de cooperativismo pode vir a ser um grande empecilho à racionalização das estruturas produtivas e gerenciais. Isto afeta sobretudo as Centrais mais antigas, onde existe uma grande superposição de estruturas produtivas mal dimensionadas no contexto da integração de mercados locais, regionais e nacionais.

Relações de trabalho, capacitação e novas técnicas organizacionais

No funcionamento do complexo "pós-tabelamento", o ponto mais crítico gira em torno da formação de preços do leite, que polariza o produtor agrícola e a indústria. Neste contexto é o

pequeno produtor que mais sofre, porque o grande normalmente negocia vantagens (preço, quota, transporte, prazos) em relação ao preço estipulado.

Apesar de existirem mecanismos formais, como as planilhas de custos e a interveniência da Comissão Técnica de Pecuária Leiteira (com a participação da Feasp, dos Sindicatos e da ANPLB), são as próprias reuniões dos grandes grupos da indústria que determinam os preços em cada região (Porcheron, 1992). Em 1992, sem tabelamento, a participação do preço ao produtor no preço final, no caso de leite tipo "C", baixou de uma média de 55% para 49%, e chegou a 40% (Medeiros da Silva, 1993).

As conseqüências, tanto a curto como a médio prazos, são graves. No esforço de recuperar os custos de produção, sobretudo no interior, onde as condições de barganha são mais desiguais, o produtor começa a vender diretamente à população, aumentando o peso da economia informal e os riscos para a saúde com a ausência de controles sanitários. Com efeitos mais a médio prazo, o produtor desarticula a sua estrutura de produção, agravando a perspectiva de oscilações no abastecimento e criando condições que favorecem a dependência de importações de leite em pó.

Esta falta de solidariedade entre os atores ao longo da cadeia acarreta conseqüências sérias, sobretudo para um produto tão sensível em termos de perecibilidade e tão visado, dada a sua posição estratégica na dieta popular. Assim, denúncias de contaminação e má conservação concorrem com a publicidade no imaginário do consumidor.

Os indícios de modernização das relações de trabalho a nível industrial são difíceis de avaliar. A aplicação de técnicas organizacionais, inclusive nos segmentos mais modernos, limita-se a uma modesta aplicação de *just in time* externo e ao controle estatístico do processo produtivo. Os dados de controle e garantia de qualidade colhidos das entrevistas não permitem discriminar novas modalidades das tradicionais necessidades de controle típicas da indústria de laticínios.

Os dados apontam para a importância de treinamento, inclusive na área de produção, mas não permitem uma discriminação mais específica ou por categoria de trabalhador ou por segmento da indústria. Todos os setores, porém, destacam a importância do Senai, com solicitações para sua maior atuação.

Na área de capacitação, o setor de laticínios tem sido tradicionalmente servido pelo Instituto Cândido Tostes. Calcula-se que a quase totalidade dos técnicos da indústria de queijos foi formada por este Instituto. Nos últimos anos, porém, o Instituto tem sido seriamente atingido pelos efeitos da crise. As suas atividades de pesquisa foram desarticuladas e tanto a pesquisa como o ensino foram enfraquecidos pela evasão dos seus mais destacados quadros.

O Instituto enfrenta ao mesmo tempo um grave desafio em termos da sua adequação às novas exigências do setor. Os alunos são formados durante 3 anos a nível de Segundo Grau (em torno de 40 alunos por turma), o que não satisfaz nem aos alunos nem à indústria. A indústria não mais confia na capacidade destes jovens de 17 ou 18 anos de assumir responsabilidades gerenciais e técnicas numa indústria em plena modernização. Por outro lado, os próprios alunos ressentem-se da sua falta de formação e crescentemente encaram o Instituto como um trampolim para a Universidade, o destino agora de mais da metade da turma de formandos.

Como resposta o Instituto está negociando a extensão do curso para 4 anos e a renovação do currículo, sobretudo na área de informática. Embora a identificação da indústria com o Instituto seja forte, o apoio efetivo é tímido, sendo limitado à ajuda de bolsas e algumas atividades de pesquisa. A questão de capacitação, portanto, torna-se um desafio urgente para o conjunto do setor.

Competitividade e o Mercosul

Com o dramático aumento de importações do Mercosul nos anos 89 e 90 (ver Tabela 20), que chegaram a 10% da produção nacional de leite em pó, queijos e manteiga, e a decisão de segmentos da grande distribuição de promover as importações, a competitividade dos parques leiteiros dos países vizinhos foi colocada na ordem do dia.

Já foi visto que, em condições ideais, esta ameaça não deve se concretizar. Vários estudos, porém, têm mostrado que, ao contrário do que aconteceu no Brasil, houve coerentes políticas de apoio e estímulo à reestruturação do setor leiteiro, sobretudo na Argentina, nos anos 80. Desta forma as vantagens naturais seriam reforçadas por um aumento importante de produtividade e pela reorganização industrial. Há previsões de uma duplicação da produção de leite na Argentina dentro de poucos anos.

Diferentemente do Brasil, o parque leiteiro da Argentina recebeu estímulos muito cedo para seu desenvolvimento, na forma de exportações de manteiga para Inglaterra, já no início do século, seguidos pela implantação de empresas inglesas de laticínios no país. A concentração empresarial do setor, porém, se consolidou em torno da estrutura cooperativista, liderada por Sancor e a empresa nacional Mastellone. As três maiores empresas são responsáveis por mais da metade do valor agregado do setor.

Existe uma tendência a exagerar a racionalidade das políticas e estratégias dos concorrentes, e um exame mais aprofundado do caso Argentino mostraria uma oscilação abrupta entre estímulos à produção nacional e uma estratégia de promoção de importações. No entanto, houve uma nítida transformação do desempenho do setor a partir da segunda metade dos anos 70. Um quarto dos produtores primários saiu da atividade e as economias de escala e produtividade aumentaram notadamente. Tendências similares se processaram no lado industrial.

Esta redução e concentração no número de atores e talvez também a limitada participação de capital multinacional permitiram um alto nível de organização do setor a partir da segunda metade dos anos 80. Ao mesmo tempo, as soluções para os problemas do setor leiteiro argentino se aproximaram mais do padrão dos países desenvolvidos, onde a negociação da superprodução define a forma de regulação (muito embora o consumo *per capita* indique uma considerável demanda reprimida). Assim, foi criado um foro dos principais atores da cadeia para a determinação de preços e a regulação do setor — a Cocopole, Comisión de Concertación de Política Lechera. Ao mesmo tempo, criou-se a FOPAL, Fondo de Promoción a la Actividad Lechera, principalmente para a promoção de exportações como mecanismo de evitar superprodução. Aqui pode-se ver também que o papel das exportações segue mais o padrão Europa/EUA do que os da Nova Zelândia ou Austrália, sendo fundamentalmente uma forma de sustentação dos preços internos.

A integração do Mercosul claramente oferece outra perspectiva para gerenciar a superprodução. No entanto, a inversão das relações cambiais depois de 90 cortou o fluxo de exportações para o Brasil, e a organização do setor leiteiro argentino parece ter sofrido importantes reveses no período mais recente, inclusive com a desativação da Cocopole. As exportações têm sido dominadas pela Sancor, que também estaria passando por sérias dificuldades financeiras.

Por outro lado, a possibilidade de a Argentina vir a ser um grande exportador no contexto do Mercosul exigiria uma grande expansão das bacias leiteiras, o que parece pouco provável. De fato, o processo tem sido o inverso, já que a atratividade dos mercados de grãos tem levado à diversificação de produtores leiteiros para a agricultura.

No Uruguai, o setor leiteiro está organizado por uma única estrutura cooperativista, Conaprole, e seu impacto no contexto brasileiro passa mais pela oportunidade de exportar leite fluido, concorrendo fundamentalmente com a produção primária regional. Dos três países, o Uruguai é o que tem preços mais baixos, calculados em torno de US$ 0,14 por litro. Ainda assim, as conseqüências serão provavelmente limitadas pelo reduzido tamanho dos excedentes e pelo fato de o Uruguai já exportar para Argentina. No entanto, a presença sem fronteiras das bacias leiteiras do Uruguai apresenta um poderoso estímulo para a modernização, já em curso, dos produtores de leite nos estados do Sul do Brasil.

Os atores principais, porém, já estão se reposicionando à luz da integração. A Sancor da Argentina pretende investir em São Paulo para a produção de derivados de leite com base em matéria-prima argentina, e a Parmalat e a Nestlé também se organizam para se abastecer de matéria-prima deste país.

3. Propostas de Política

Propostas do setor

Na análise das tendências internacionais foi enfatizado o complexo sistema de regulação que tanto nos EUA como nos países da Europa norteou a modernização dos seus setores leiteiros. Ao Brasil também não faltou regulação, mas neste caso a modernização do setor foi subordinada à estratégia macroeconômica de combate à inflação, facilitada pela oferta internacional de leite em pó subsidiado. Os resultados desta regulação foram examinados na análise do contexto brasileiro.

Desde 91, o Brasil vive a situação inédita de liberação dos preços de produtos lácteos. A experiência de tabelamento e intervenção foi tão amarga que o setor hoje quase que unanimemente prega como solução para a modernização a nao-intervenção do Estado no mercado de leite.

Ao mesmo tempo, se o fim do tabelamento fazia parte de tendências macropolíticas de liberalização, o setor já estava mobilizado em torno desta bandeira, pressionando o Governo com uma série coerente de propostas alternativas. A unidade em torno destas propostas abrangeu as principais lideranças dos diversos segmentos e culminou num Plano de Desenvolvimento apresentado ao Governo em 1990. O Plano pode ser resumido nos seguintes pontos:

- o Estado não deve intervir na fixação de preços, mas centrar-se na unificação do sistema de fiscalização;

- o Estado deve divulgar com 6 meses de antecipação suas previsões de compra, desdobradas por região e produto;

- os programas oficiais devem sofrer um acompanhamento público e mensal da demanda e dos gastos;

- devem ser obrigatórias regras coletivas e escritas, com período de vigência definido, negociadas entre os produtores e compradores, especificando: critérios de fixação de preços, prazos de pagamento, formação de quotas, período de prática de leite "extraquota" e, quando apropriado, classificação por qualidade e bonificação por escala;

- o Governo deve divulgar mensalmente os resultados das planilhas de custos elaboradas pela Embrapa;

- as linhas de crédito devem ter as seguintes restrições: i) a produção leiteira a ser beneficiada precisa ser uma atividade expressiva; ii) a propriedade precisa ser localizada numa bacia leiteira expressiva; iii) deve existir uma escala mínima de produção; iv) devem-se apresentar atestados de sanidade do rebanho em relação à brucelose e tuberculose, com obrigatoriedade de vacinação contra febre aftosa e brucelose no caso de bezerras; v) o acesso ao crédito deve ser condicionado à apresentação de projeto com controle de aplicação e liberação parcelada; vi) as empresas ou cooperativas precisam ter equipes de assistência técnica capazes de acompanhar os projetos;

- o Governo deve desenvolver pesquisas através da Embrapa, que teria também a responsabilidade de divulgar os resultados de pesquisas privadas;

- o Governo deve intensificar esforços para a sanidade do rebanho; — a assistência técnica deve ser feita pela iniciativa privada;

- a manutenção de estoques deve ser de responsabilidade do setor privado, cabendo ao Governo viabilizar linhas de financiamento;

- para a fixação dos preços dos estoques, o Governo deve levar em conta as seguintes variáveis: i) preço do leite "quota" na entressafra; ii) período de formação de estoques; iii) época de desova de estoques; e, iv) custo financeiro da produção e estocagem dos produtos;

- a condição mínima para credenciamento por parte das empresas deve ser o pagamento do preço ao produtor considerado no cálculo do financiamento;

- as importações devem ser permitidas apenas para complementar a insuficiência interna, e feitas exclusivamente pela indústria, sem incentivos e com o mesmo tratamento tributário dispensado ao produto nacional;

- qualquer subsídio, sob qualquer forma, concedido pelo país de origem ou por organismos de integração entre países, deve ser ajustado por taxação para neutralizar o seu efeito;

- durante 5 anos deve haver um ajustamento do imposto de importação de modo a equiparar o preço do produto importado aos custos do produto nacional;

- deve ser liberada a exportação de produtos lácteos excedentes. Estas medidas, que têm um objetivo claro — basear o complexo leiteiro brasileiro numa produção pecuária especializada e "tecnificada" — e uma concepção igualmente clara da necessidade de urna série integrada de medidas — formação de preços, estoques, importações, compras do Governo e financiamento, foram apoiadas pelas seguintes organizações: Sindicato da Indústria de Laticínios do Estado de São Paulo, Sindicato de Laticínios de Goiás, Associação Brasileira de Queijos, Sindicato da Indústria de Laticínios de Rio Grande do Sul, Confederação Nacional de Agricultura, Associação Brasileira de Produtores de Leite B, Associação Nordestina de Laticínios, Conselho Nacional da Indústria de Laticínios e Associação Brasileira de Derivados de Leite, Confederação Brasileira de Cooperativas de Laticínios, Sociedade Rural Brasileira, Associações dos Distribuidores de Leite dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Em outros trabalhos desenvolvidos no âmbito da Câmara Setorial e na Confederação das Cooperativas, agora para enfrentar a crise de 1992, algumas destas propostas receberam um tratamento mais específico:

- em relação ao ICMS: concessão de crédito presumido de ICMS durante os meses de safra, isenção de ICMS ou aplicação dos recursos em programas sociais de alimentação;

- proibição do uso de leite importado para programas sociais e maior fiscalização em relação à qualidade;

- em relação a estoques: autorização para a Conab efetuar leilões de permuta de leite em pó com produtos do estoque regulador;

- campanha conjunta do Governo e setor privado para promoção do consumo de leite;

Foi incluída também uma proposta para o estabelecimento de um programa de rações para atender aos rebanhos do Nordeste.

As maiores exigências da Câmara Setorial neste período mostram que, enquanto os preços já foram liberados, as demais medidas do programa, como as referentes a programas sociais e à

formação de estoques, não foram implementadas. Mais importante, talvez, a última proposta da Câmara Setorial de 92 foi um pedido para que o Governo fosse o intermediador nas negociações entre produtores e a indústria na fixação dos preços de leite *in natura*.

Assim, a impressionante representatividade em torno do Plano de Desenvolvimento não garantiu a capacidade de implementar uma política liberal, sobretudo quando nem o Governo cumpriu o seu mais modesto papel no plano. A análise do contexto internacional realizada neste estudo, porém, indica que o processo de modernização exige formas de regulação mais ativas.

Propostas de reestruturação setorial

A questão fundamental para o setor é o estabelecimento de mecanismos de formação e sustentação de preços que viabilizem a modernização competitiva do complexo como um todo na ausência do Governo. A experiência internacional analisada não alimenta otimismo de que isto seja possível. Muito menos no caso brasileiro, quando há fortes indícios de que segmentos poderosos do complexo preferem combinar o atraso do setor leiteiro brasileiro com os excedentes disponíveis a nível internacional.

Assim, o plano proposto pelo setor seria otimista demais, tanto na possibilidade de excluir o Governo dos mecanismos de formação de preços, quanto na capacidade dos atores do complexo de se unirem para alcançar uma regulação autogerida. Deve-se acrescentar que a conjuntura em que a liberalização de preços se processou tem sido a mais adversa possível para a autogestão do setor.

Sem uma política de estoques, a dependência esporádica e imprevisível dos mercados internacionais torna-se inevitável, exacerbando a desarticulação da produção leiteira, com todos os seus problemas para o setor industrial — sazonalidade, ociosidade e queda de rentabilidade.

Mas não é claro que o papel do Governo deveria se reduzir ao financiamento de políticas de estocagem do setor privado, como previsto no plano acima resumido. A estocagem é um mecanismo crucial de regulação de preços a médio prazo, sobretudo quando o objetivo é promover a modernização e homogeneização do setor. A capacidade de sustentação de preços compatíveis com uma renda que viabilize a "tecnificação" exige um mecanismo de suporte ao preço tradicionalmente associado à formação de estoques através de intervenções públicas de compra.

A demanda pela retomada dos programas sociais do Governo também teria conseqüências sobre a formação de preços, na medida em que nos últimos anos da década passada estas compras chegaram a 20-30% do volume total de leite entregue às usinas.

Por outro lado, as tensões entre as estratégias dos atores-chaves do complexo aconselham uma estrutura de negociação que preveja a participação do Governo, talvez nos moldes da Cocopole, criada na Argentina e discutida no capítulo anterior.

Este estudo mostrou que os problemas de competitividade no Brasil não se localizam na fronteira da tecnologia, nem na área agrícola, nem no setor industrial. Na agricultura, a questão fundamental é a adoção de pacotes tecnológicos já plenamente acessíveis através dos trabalhos da Embrapa e de universidades como a de Viçosa ou o Instituto de Zootecnia de São Paulo. Para problemas específicos, a capacitação das universidades locais é muitas vezes suficiente na solução de problemas como da acidez no leite e da montagem de programas para otimizar rações no Rio Grande do Sul. A nível de capacitação na área industrial, c Instituto de Laticínios Cândido Tostes conta com uma boa reputação, tanto na área de formação de recursos humanos como de pesquisa de

produtos e processos. O Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL), em São Paulo, também trabalha sobre tecnologias de processo industrial para leite e derivados.

Análises da produção científica nestas instituições apontam para importantes avanços no combate a variações sazonais na produção de forragem, na elevação das taxas de eficiência reprodutiva, na redução das taxas de morbidade e mortalidade e na melhoria genética dos rebanhos, e concluem que a pesquisa está começando a dominar os problemas principais na área da pecuária leiteira.

As críticas se dirigem à falta de uma coordenação do conjunto das atividades de pesquisa nas universidades, à falta de verba e à tendência a deslocar a pesquisa para instituições especializadas, deixando a Universidade limitada à formação de quadros.

A consolidação da Embrapa levou à integração de uma série de institutos e estações experimentais, anteriormente isolados, sob a coordenação do Centro Nacional de Pesquisa de Gado de Leite (CNPGL). As prioridades de pesquisa foram identificadas como análise de sistemas de produção, forragens e pastagens e nutrição, melhoramento, reprodução e sanidade animais.

Uma política de P&D para o setor, portanto, deveria assegurar a continuidade dos trabalhos e equipes de pesquisa existentes e promover estratégias de transferência de conhecimentos mais agressivas para o setor produtivo.

Outra questão importante se refere à reestruturação espacial do setor leiteiro. Embora não com a mesma intensidade que outros setores, como o de oleaginosas, por exemplo, o complexo leiteiro também tem que lidar com o deslocamento de uma parcela significativa de produção em direção ao Centro-Oeste. A região Norte também aumentou a sua participação relativa na produção leiteira. A produção leiteira nestas regiões é combinada com a pecuária de corte e agrava o problema da não-especialização, contra a qual os representantes do setor se dirigem. Assim, políticas de modernização do setor leiteiro teriam que ser articuladas com políticas também para a modernização da pecuária de corte.

No Nordeste a questão torna-se mais dramática com a saída do Governo dos programas sociais que sustentavam a incipiente industrialização. De 1980 a 1985, a participação da região na produção nacional de leite aumentou de 13,6% para 15,4%. Algumas bacias leiteiras estão se consolidando, como no caso do Vale do Parnaíba, e enfrentando a problemática de sazonalidade com usinas de pasteurização construídas em módulos, usando tecnologia de unia empresa alemã com filial no Nordeste. Precisa-se investigar a viabilidade desta tecnologia como modelo para regiões onde a base leiteira é vulnerável. Já foi comentada, também, a importância de uma política de rações para o Nordeste.

No Sul a questão primordial é o Mercosul. A estrutura cooperativista que domina mais de 60% da captação de leite no Rio Grande do Sul apresenta uma estrutura jovem, de apenas 15 anos, o que permitiu uma industrialização mais racional, sem superposição de estruturas. A administração da cooperativa tem mostrado eficiência administrativa e financeira, evitando endividamento e automatizando os fluxos de informação para a tomada de decisões. Ao mesmo tempo, há evidências de uma modernização importante da produção leiteira que deixa a Central relativamente despreocupada face aos desafios de integração.

Em termos de propostas de política na região, existe uma reivindicação para a privatização da empresa do Rio Grande do Sul, que é responsável pela captação de 10% do leite do estado, e está falida. Sua transformação em Central de cooperativas já esta encaminhada.

Políticas de modernização produtiva

O Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (Riispoa), instituído em 1952, é considerado como totalmente defasado. A rigidez nos critérios de padrões de qualidade faz com que um instrumento desenhado para proteger o consumidor prejudique a atividade inovadora. Podem ser citados vários exemplos onde melhorias na qualidade do produto permitem ampliar o prazo de validade; propostas neste sentido, elaboradas no caso de leite pasteurizado, foram rejeitadas pela seção de leite do Cipoa. Este Regulamento, portanto, já se tornou um entrave à modernização e precisa ser reformulado. Um modelo a ser levado em conta na sua elaboração seria a legislação nesta área em processo de reformulação na CEE.

Na área de controle da qualidade, a capacitação na fiscalização de importações foi identificada como uma área importante. Isto implica maior controle na área de Padrões Microbiológicos e de Aditivos, bem como de Padrões Físico-Químicos e Bacteriológicos. A fiscalização nesta área representa uma arma complementar às negociações no âmbito do GATT.

Na adaptação da automação para escalas menores de produção, a experiência da Central Gaúcha aponta para a importância de capacitação em engenharia e desenho, na medida em que grande parte desta tecnologia ainda é importada.

Políticas relacionadas aos fatores sistêmicos

Em contraste com a ausência de políticas de preços, estoques e programas sociais no período pós-tabelamento, devido às pressões do setor, foi inaugurada uma nova política de importações, na forma da imposição de uma tarifa compensatória contra o leite em pó vindo da CEE. Esta política explicita as dissensões no setor, na medida em que as importações são agora de iniciativa do setor privado.

Fica claro desta experiência que o Brasil precisa se aparelhar para enfrentar estas negociações no âmbito do GATT. O Itamaraty precisa, dedicar mais recursos ao treinamento e à consolidação de equipes de negociadores neste novo terreno de regulação dos mercados internacionais. Isto é mais importante ainda na medida em que os julgamentos tendem a se definir no terreno dos procedimentos. Um Fundo para este fim poderia ser criado pelas Associações de Classe, que habitualmente recorrem ou são atingidas por estes processos.

A nível de cada setor, porém, é preciso desenvolver uma capacitação na montagem e tratamento sistemáticos dos dados relevantes para subsidiar as negociações. Precisa-se criar um centro de informações que organize e acompanhe todos os dados relevantes mês a mês e que podia assumir a forma de uma entidade financiada conjuntamente pelos distintos atores do setor. A chave nestes casos é a velocidade e precisão de resposta. No momento, o desnível entre Brasil e a CEE ou os EUA nesta esfera é impressionante.

Em relação ao Mercosul, estudos de competitividade conduzidos sob a responsabilidade da Associação dos Produtores de Leite B enfatizam a urgente necessidade de harmonizar as políticas macroeconômicas e setoriais dos países membros. Este estudo coloca em primeiro lugar a necessidade de uma harmonização cambial e tributária, eliminando, no caso brasileiro, os tributos também nos insumos industriais usados na produção de leite. Estas medidas deveriam ser complementadas com a definição de uma política de tarifa externa comum que abranja insumos, produtos agrícolas e agroindustriais, e também com a definição de cláusulas de origem para evitar a triangulação.

A integração dos países do Mercosul coloca com mais urgência a necessidade de desenvolvimento de normas técnicas e padrões de qualidade. Deve-se avançar na direção de uma classificação comum, baseada em critérios de qualidade acordados entre as partes.

O setor reivindica também a participação do setor privado nas negociações como membro permanente das delegações oficiais, e a montagem de um sistema de informações que permita o acompanhamento das negociações e ao mesmo tempo sirva como garantia de sua transparência.

4. Indicadores de Competividade

Este trabalho enfatizou a importância da matéria-prima para a competitividade da indústria leiteira. Um dos elementos mais sensíveis para a competitividade estrutural do complexo é precisamente a produtividade, os custos de produção e os preços do leite brasileiro face à matéria-prima vinda do mercado internacional e dos países vizinhos do Mercosul. Especialistas da área reclamam da precariedade dos dados disponíveis sobre o rebanho brasileiro, devido em parte ao peso do setor informal (que não sofre inspeção), e que pode chegar a 40% da produção. Ao mesmo tempo, as diversas fontes de dados — IBGE, Ministério da Agricultura, bases de dados estaduais — exibem variações importantes entre elas. Para o conjunto do país, a única fonte seria o IBGE e os últimos dados são de 1985. Alguns estados, como São Paulo, através do IEA e a Cati, têm acompanhamento próprio e atualizado. A prioridade, porém, deve ser dada à retomada dos trabalhos do IBGE e à maior rapidez na divulgação dos resultados.

Dois tipos de fatores afetam a competitividade do complexo: os níveis médios de produtividade, custos e preços, e o grau e natureza da heterogeneidade do setor.

Os indicadores sobre o grau de heterogeneidade seriam a participação relativa de diferentes sistemas de produção — pecuária de corte, mista e especializada —, tamanhos das unidades produtivas por extratos e valor proporcional da receita. A produtividade pode ser medida através dos dados de produção média diária de litros de leite por vaca, que oferece uma estimativa da produtividade do rebanho.

Dados sobre a evolução da produção leiteira mais especializada são disponíveis e atualizados cada ano para a produção de leite B. Assim, um excelente banco de dados está sendo consolidado pela Associação Brasileira de Produtores de Leite B. Estes dados incluem a produção média por produtor (mas não por vaca) a nível global e por Estado, bem como a evolução do número de produtores e sua participação na produção global. As cooperativas também têm sistemas de dados sobre a produtividade dos seus sócios.

A nível de custos, os sistemas públicos de pesquisa e assistência técnica nos vários países asseguram a disponibilidade de planilhas de custos que permitem comparação entre países e regiões (INTA, na Argentina, INRA na França, USDA nos Estados Unidos). No Brasil, os dados da Embrapa são desdobrados por extrato, região e distintos pacotes tecnológicos. Planilhas de custos elaboradas por instituições estaduais incluem uma avaliação dos tributos embutidos nestes custos.

Com o impacto das pressões para liberalização, a quantificação dos subsídios e tributos já está bem consolidada a nível internacional e, aqui no Brasil, estudos do seu impacto para a competitividade no caso de leite já foram elaborados, sendo os mais recentes os da ABPLB e Ipardes.

Uma série de dados de preços correntes e reais, tanto a nível do produtor como do consumidor, são igualmente disponíveis.

Dados sobre a evolução do comércio mundial de produtos lácteos, bem como coeficientes de exportação e importação e participação relativa por país, são disponíveis nos dados da FAO, USDA, Eurostat e Funcex, no Brasil. Como indicador de competitividade, porém, estes dados são pouco relevantes dado o peso dos subsídios dos principais países exportadores.

Da mesma maneira, os preços internacionais tampouco refletem padrões internacionais de competitividade. Os níveis de regulação da atividade leiteira dos principais exportadores, porém, asseguram a divulgação dos seus preços domésticos, bem como o montante dos subsídios aplicados ao setor. Assim, é possível proceder a uma avaliação comparada de custos de produção e preços ao consumidor.

A competitividade nos mercados mundiais no caso de lácteos implica a capacidade de monitoria dos custos e subsídios dos países exportadores para poder impor medidas eficazes de proteção na forma de tarifas compensatórias. Nos países exportadores existem instituições que centralizam e acompanham mensalmente o conjunto de informações sobre o setor (Unilait na França, USDA nos Estados Unidos, o sistema de Eurostat na CEE), o que facilita uma resposta precisa e rápida na implementação de políticas e negociações. O setor leiteiro brasileiro começa a organizar bancos de dados através dos distintos órgãos de classe, mas carece ainda de uma centralização e acompanhamento dos dados relevantes. A montagem de uma estrutura para enfrentar esta tarefa seria um componente crucial de um sistema eficaz de indicadores de competitividade.

Em nível industrial, o setor caracteriza-se como maduro tecnologicamente; assim, indicadores como patentes e gastos em P&D têm menos relevância. Num setor estagnado pela crise, indicadores de crescimento, captados através da Receita Operacional Líquida, são indicadores importantes de competitividade, na medida em que refletem aumento no *market share*. Indicadores de rentabilidade são também significativos, dadas as hipóteses levantadas a respeito do impacto da falta de modernização da oferta agrícola, que leva a crer que desníveis de rentabilidade têm bases estruturais nas diferentes estratégias de abastecimento de matéria-prima. Os indicadores de crescimento e rentabilidade, portanto, deveriam ser cruzados com variáveis que identifiquem suas relações com os fornecedores. Estes dois indicadores já foram utilizados num importante estudo sobre a indústria leiteira européia para estabelecer uma tipologia de grupos de empresas líderes.

Dado que o setor saiu recentemente de um longo período de tutela, sua competitividade é fortemente influenciada pelo grau de modernização dos sistemas de gerenciamento. Neste contexto, indicadores sobre a adoção de planejamento estratégico e a informatização dos fluxos de informações para a tomada de decisões em tempo real seriam importantes, bem como indicadores de saúde financeira.

Os indicadores tradicionais em relação à evolução de *market share* para os distintos segmentos da área de laticínios devem ser utilizados com cautela, na medida em que existam duas lógicas distintas — a das empresas, que são organizadas em torno de estratégias de produto, e a das cooperativas, que buscam otimizar a valorização da matéria-prima dos seus sócios. Assim, estas últimas tendem a ter um leque grande de linhas de produtos e preocupam-se mais com estratégias de industrialização de grandes volumes. Neste raciocínio, a participação relativa em distintos segmentos do mercado pode variar consideravelmente, e a saída de mercados com alto valor agregado, mas pouca valorização de volume, não necessariamente significa um aumento de competitividade.

No entanto, alguns parâmetros podem ser identificados no contexto atual para medir condições de competitividade. Em primeiro lugar, na área de queijos, tudo indica que automação e novas tecnologias de processo — ultrafiltração — estão criando novos patamares de competividade, inclusive nos mercados de queijos tradicionais, um segmento que tem permitido a presença de um grande número de pequenas e médias empresas. Indicadores sobre adoção ou intenção de adotar estas inovações, junto com uma avaliação das pré-condições financeiras para a sua adoção em termos de faturamento, seriam importantes aqui. Mais importante do que no mercado de queijos

talvez sejam as inovações na área de leite fluido, que afetam a atividade fundamental de toda a estrutura cooperativista e importante parte das empresas. A análise realizada leva a prever a progressiva eliminação de leite fluido em embalagem plástica do mercado. Assim, a adoção, a intenção de adotar e a capacidade financeira e técnica de adotar as inovações de processo para a produção de leite Longa Vida e leite cartonado serão decisivas na redefinição do ambiente competitivo.

Tudo isto aumenta a importância de competência mercadológica, muito embora a marca no caso de Longa Vida seja mais fraca do que na área de iogurtes e sobremesas. Para as empresas que trabalham essencialmente com o leite pasteurizado, a transição para Longa Vida ou cartonados representa um salto qualitativo. Cooperativas ou laticínios individuais tenderiam a encontrar dificuldades neste novo contexto, podendo-se prever uma aceleração de concentração no setor. Gastos em publicidade, desenho de embalagens, estudos de mercados seriam indicadores da capacidade de sobreviver na reestruturação deste mercado.

A nível de comércio internacional, foram já enfatizados os problemas de avaliar competitividade em termos de exportações. As principais rubricas são fundamentalmente excedentes criados por políticas públicas e não representam as tendências de evolução do mercado. No segmento de queijos, porém, a desconcentração relativa deste mercado e os fluxos de mão dupla apontam para uma especialização maior. Ao mesmo tempo, os queijos mostram-se entre os segmentos de maior dinamismo no conjunto dos produtos lácteos e onde importantes inovações estão surgindo. A participação no comércio mundial de queijos, portanto, representa um importante indicador de competitividade.

BIBLIOGRAFIA

A.B.P.L.B. LEITE B. *Estatística da Produção Brasileira 1991.* São Paulo, 1992.

A. B. P. L. B. LEITE LONGA VIDA. *Aspectos Técnicos e Econômicos.* São Paulo, 1992.

C.B.C.L. *Considerações Sobre a Conjuntura do Setor Leiteiro.* Brasília, 1992.

C.C.G.L. *Relatórios Anuais da Diretoria 1982-92. Porto Alegre:* CNPA/ MARA; Brasília: Câmara Setorial do Leite, 1992.

C.N.I.E.L. *L'Économie Laitière en Chiffires.* Paris, 1992.

CONDE DE CARVALHO, F. & MARINELLI, E. M. *R. Leite: Análise e Diagnóstico dos Principais Problemas do Setor no Brasil, 1970-88.* São Paulo: IEA/SAA-SP, 1990.

DOBSON, W. D. Competitive Strategies of U.S. Fluid Milk Processors: A Case Study. *Agribusiness,* v. 8, n. 5, 1992.

FARINA, E. M. M. Q. *Política Pública e Evolução Recente da Pecuária Leiteira no Brasil.* Brasília: IPEA/IPLAN, 1987.

FNIL: *Écononiie Laitière: principales données;* Annee, 1991. Paris, 1992.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Principais Problemas da Bovinocultura de leite: O Caso de Minas Gerais*. Belo Horizonte: FJP, 1992.

GUTMAN, G. E., GATTO, *F. Agroindustrias en La Argentina. Cambios Organizativos e Productivos* (1970-90). Buenos Aires: CEPAL, 1990.

HAIRY, D., PERRAUD, D. Crise Laitière et Quotas: L'Évolution dela Politique Laitière en France et dans la Communauté. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rui-ales.* Paris, n. 7, 1988.

ECORROLLER, P. L'ULN. *Livrée à Bongrain.* Paris, 1992. (LSA n2 1312).

LOPES, M. R. & JANK M. S. *O Setor Leiteiro, A Intervenção do Estado e o Mercosul: Análise e Propostas de Estratégias Políticas.* São Paulo: A.B.P.L.B., 1992.

MAGALHÃES DIAS, P. M. *O Setor Lácteo e o Mercosul.* Brasília: SNPA/MARA, 1991.

MEDEIROS DA SILVA, *I. Liberação dos Preços de Leite: Reflexos e Perspectivas em Informações Econômicas,* São Paulo: IEA, 1993.

MEIREILES, A. J. *Projeto de Lei Cooperativista: Opção Preferencial pelo Atraso.* 1991. (Balde Branco, n. 319).

MEIREILES, A. J. *Tendências da Produção e do Mercado de Leite.* Ijuí: Cotrijuí, 1992.

MEJIDO, J. L. *T. Cooperativo Batavo.* São Paulo: PENSA/USP, 1992.

ONILAIT. *Rapport Annuel.* Paris, 1991.

ONILAIT. *Industrie Laitière: La Concentration S'Accélère.* Paris, 1991. (Les cahiers de L'ONILAIT).

PHILIPPOT, J. P. *Stratégies des Entreprises Laitières et Quotas.* Paris: Colloque SFER, 1989.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO. *Proposta da Iniciativa Privada.* Brasília, 1990.

PORCHERON, *C. La Première Mise en. Marche du Lait dans l'Alta*Araracluarense de Fernandópolis. São Paulo, Brésil: Centre National D'Etudes Agronomiques des Régions Chaudes/PROTER, 1992.

RIVAS, A. & PETRI, *G. El Complejo Lácteo Argentino,* Buenos Aires: *Dirección de Economía Agraria y Asuntos Internacionales,* s. d. SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN. *Competitividad de la Industria Productora de Lácteos y Derivados.* Buenos Aires, 1991.

U.S.D.A. *Dairy. Situation and Outlook Report.* Washington, 1992. U.S.D.A. *World Dairy Situation.* Washington, 1992.

U.S.I.T.C. *Industry Trade Summany: Dairy Produce.* Washington, 1002.

ZYLBERSZTAJN, D., FARINA, E. A *Questão da Agroindústria,* São Paulo: USP, 1991. (Documento).

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1
Custos de Produção (1986)

Tabela 2
Exportações (1988/91)

Tabela 3
Importações (1988/91)

Tabela 4
Estratégias Gerenciais de uma Seleção de Empresas Processadoras de Leite Fluido.
Ênfase das Estratégias (1980/90)

Tabela 5
Participação das Importações na Produção Total

Tabela 6
Compras do Governo em Milhões de Libras-Peso (1986/90)

Tabela 7
Doações e Vendas por Parte do CCC (1986/90)

Tabela 8
Exportações por País de Destino

Tabela 9
Evolução do Setor Leiteiro na CEE

Tabela 10
Número de Plantas e Coleta Média (1988)

Tabela 11
Estrutura da Indústria de Transformação de Leite (1988)

Tabela 12
Consumo Humano Aparente na CEE

Tabela 13
Evolução do Consumo Francês de Produtos Lácteos (1986/90)

Tabela 14
Efeito Global do Compromisso de Washington

Tabela 15
Participação da CEE no Comércio Mundial (1980/90)

Tabela 16

Distribuição da Produção de Leite no Brasil (1970/85)

Tabela 17
Índice de Preços Reais do Leite *in natura* recebidos pelo Produtor (1970/90)

Tabela 18
Produção Brasileira de Lácteos sob Inspeção Federal (1971/88)

Tabela 19
Participação das Cooperativas na Produção Global de Leite e Derivados (1987)

Tabela 20
Produção Nacional, Importações e Participação do Mercosul (1985/90)

Tabela 21
Número de Empresas e Marcas e Capacidade Instalada de Leite Longa Vida no Brasil

Tabela 22
Participação das Empresas Líderes nos Mercados de Iogurtes, Sobremesas *e Petit Suisse* (1989)